Agir maintenant pour demain

DE SÉCURITÉ DU REVENU à la retraite

Québec

Agir maintenant pour demain

Une politique québécoise de sécurité du revenu à la retraite

Énoncé d'orientation et plan d'action

Agir maintenant pour demain

Une politique québécoise de sécurité du revenu à la retraite

Québec

Cette édition a été
produite par la Direction
générale des publications
gouvernementales

Dépôt légal — 2e trimestre 1985
Bibliothèque nationale du Québec
© Gouvernement du Québec
ISBN 2-551-09029-6

Avant-propos

La retraite et plus particulièrement la sécurité du revenu à la retraite ne concerne pas uniquement les personnes âgées. En fait, un système de sécurité du revenu à la retraite comme celui qui est en place au Québec et au Canada touche tous les citoyens et toutes les citoyennes quelque soit leur âge. Il affecte aussi grandement la vie économique et sociale de la population, non seulement celle des personnes âgées qui reçoivent des prestations, mais également celle des travailleurs et des travailleuses et des entreprises qui versent des cotisations, celle des gouvernements qui administrent des programmes de sécurité sociale et celle des institutions financières qui gèrent les épargnes accumulées en vue de la retraite.

Il s'agit donc d'un domaine très vaste, aux ramifications multiples et parfois même insoupçonnées, auquel l'ensemble de la collectivité ne peut que s'intéresser.

Pour sa part, le gouvernement du Québec a toujours porté une attention particulière à la sécurité financière des personnes âgées et surtout depuis 1966 alors qu'il décidait de créer le Régime de rentes du Québec plutôt que d'adhérer au Régime de pensions du Canada. Ce faisant, le gouvernement du Québec concrétisait sa préoccupation envers les retraités québécois. Considérant que ce programme de sécurité sociale pouvait également servir au développement économique du Québec, il décidait de confier à la Caisse de dépôt et placement la gestion des réserves nécessaires à la santé financière du Régime.

Notre système actuel de sécurité du revenu à la retraite compte maintenant près de vingt ans et les nombreuses études publiées au cours des dernières années ont toutes démontré la nécessité d'y apporter des correctifs. Soucieux d'assumer le leadership qu'il a jusqu'ici exercé dans le domaine de la retraite, le gouvernement du Québec présente les modifications qu'il entend apporter à des éléments spécifiques du système de sécurité du revenu à la retraite et les orientations qu'il privilégie pour une réforme globale de l'ensemble de ce système.

Cet énoncé d'orientation et plan d'action s'appuie d'abord sur le souci que nous avons tous d'assurer à nos citoyens et citoyennes âgé(e)s un niveau de vie décent en reconnaissance de leur participation au développement du Québec. Il s'appuie aussi sur la nécessité de responsabiliser dès à présent les travailleurs et travailleuses dans la préparation de leur retraite afin d'être en mesure de faire face aux impacts du vieillissement prévu de la population. Il n'oublie pas toutefois de tenir compte du contexte social, politique et économique dans lequel nous vivons.

Ainsi, certaines des modifications présentées dans ce document, notamment celles qui portent sur les régimes privés de retraite et sur le financement et le partage des rentes dans le cadre du Régime de rentes du Québec, constituent des propositions sur lesquelles le gouvernement entend déposer bientôt des avant-projets de loi.

En effet, l'état actuel des discussions nous permet de procéder à des améliorations qui visent à rendre les régimes supplémentaires de rentes plus efficaces, à assurer une saine gestion financière du Régime de rentes du Québec et à éviter l'épuisement de la réserve.

De plus, devant la situation plus précaire vécue par les femmes âgées, le gouvernement a pris en considération les diverses mesures qui ont été proposées au cours des dernières années par les groupes voués à la promotion de la condition féminine. Tout en ayant à l'esprit que le Régime de rentes du Québec se veut d'abord un programme de remplacement du revenu d'emploi, il estime qu'il est maintenant approprié de reconnaître le fait que les rentes du régime public constituent des avoirs familiaux qui appartiennent aux deux conjoints.

Par ailleurs, les modifications visant une réforme plus globale du système de sécurité du revenu à la retraite constituent plutôt des orientations que le gouvernement soumet à la discussion dans le but d'atteindre un large consensus de la part de tous les partenaires concernés.

En effet, les problèmes reliés au vieillissement de la population appellent des transformations importantes et le gouvernement est conscient du fait que les solutions qu'il soumet à la discussion pourraient, en l'absence de consensus, aller à l'encontre des priorités actuelles du Québec en matière de développement économique.

C'est la raison pour laquelle une telle réforme ne pourrait se faire qu'en concertation avec:

— ***les travailleurs et les travailleuses***, puisque s'ils désirent une meilleure protection du revenu au moment de la retraite, ceux-ci devront en contrepartie accepter les coûts qui en résultent. En effet, il est nécessaire que les augmentations de cotisation que devraient supporter les entreprises suite à une amélioration du Régime de rentes du Québec se substituent à d'éventuelles hausses de rémunération ou bénéfices sociaux plutôt que de s'y ajouter si l'on désire garder le caractère concurrentiel de nos entreprises et permettre la création d'emploi;

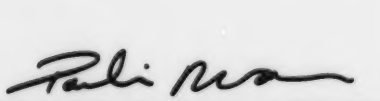
— ***le milieu des affaires***, car si l'on désire réduire le transfert de coûts entre les générations et éviter que les entreprises subissent des changements trop brusques des taux de cotisation, il faudrait étaler sur plusieurs années les impacts des changements démographiques prévus;

— ***les autres gouvernements***, puisque d'une part, le gouvernement du Québec reconnaît l'importance du maintien du parallélisme entre le Régime de rentes du Québec et le Régime de pensions du Canada et que, d'autre part, pour procéder à une telle réforme, il conviendrait de revoir la relation entre le Régime de rentes du Québec et le Supplément du revenu garanti.

L'ensemble de ces considérations amènent le gouvernement du Québec à procéder en concertation avec ses partenaires socio-économiques car il s'agit là d'un véritable choix de société qu'il ne peut exercer seul.

C'est la raison pour laquelle le gouvernement du Québec publie le présent énoncé d'orientation et invite les Québécois et Québécoises ainsi que les associations intéressées par le sujet, à se prononcer sur les propositions qu'il contient, entre autres, à l'occasion d'une commission parlementaire qui devrait se tenir dans les meilleurs délais.

GUY CHEVRETTE
Ministre des Affaires sociales et
Président du Comité ministériel
permanent du développement social



PAULINE MAROIS
Ministre de la Main-d'oeuvre et
de la Sécurité du revenu
et Ministre responsable de
la Régie des rentes du Québec

Table des matières

Liste des tableaux et graphiques IX

Introduction: Où en est le débat sur la réforme des régimes de retraite? 1

1. Les principes et les objectifs d'un système de sécurité du revenu à la retraite 5
1.1 Les principes 7
1.2 Les objectifs 7

2. Le système actuel 9
2.1 Le cadre constitutionnel 11
2.2 La description du système actuel 12
2.3 Les fonds consacrés au système actuel de retraite 13
2.4 Les ressources financières provenant du système actuel de retraite 14

Résumé-synthèse 17

3. Le financement du Régime de rentes du Québec 19
3.1 Les problèmes découlant de l'actuel mode de financement ... 21
3.2 La nécessité d'une planification financière 22
3.3 Les caractéristiques propres au financement d'un régime d'assurance sociale 23
3.4 Les principes du financement du RRQ 24
3.5 Le principe de la parité entre les taux de cotisation du Régime de rentes du Québec et du Régime de pensions du Canada 25
3.6 Une formule de financement à long terme 26
3.7 Les avantages d'une formule de financement à long terme ... 28

Résumé-synthèse 29

4. Les régimes supplémentaires de rentes 31
4.1 L'évaluation des régimes supplémentaires de rentes 33
4.2 La participation 35
4.3 L'intérêt sur les cotisations des participants 35
4.4 L'acquisition, l'immobilisation et la cotisation minimale de l'employeur 36
4.5 La transférabilité 37
4.6 La protection des conjoints survivants 39
4.7 La gestion paritaire 39
4.8 La protection contre l'inflation 39
4.9 Les coûts de la réforme proposée pour les régimes supplémentaires de rentes 40

Résumé-synthèse 42

5. Les femmes et la réforme des régimes de retraite 45
5.1 Les raisons qui expliquent la situation financière difficile des femmes au moment de la retraite 47
5.2 Les solutions déjà apportées ou pouvant l'être à court terme . 47
5.3 Autres perspectives d'amélioration de la situation financière des femmes au moment de la retraite 48
5.3.1 Les conjoints au foyer sans considération de présence d'enfant à charge 48
5.3.2 Les personnes ayant charge de jeunes enfants 49
5.4 Évolution de la participation des femmes au marché du travail rémunéré 50

Résumé-synthèse 52

6. L'évaluation du système actuel de sécurité du revenu à la retraite 53
6.1 Le bilan 55
6.1.1 Où en sommes-nous vingt ans plus tard? 55
6.1.2 Perspective d'évolution du système 56
6.2 Nécessité d'une réforme globale 57

Résumé-synthèse 60

7. Vers une réforme globale du système de retraite 61
7.1 Les objectifs de la réforme 63
7.2 Une avenue de réforme: augmentation de l'aide fiscale à l'épargne-retraite 63
7.3 Une alternative pour une réforme globale 64
7.4 Autres améliorations possibles 71
7.5 Les contraintes d'une réforme en profondeur 73

Résumé-synthèse 75

Conclusion 77

Liste des tableaux et des graphiques

Tableau 1
Distribution des fonds consacrés en 1983 au système de retraite 14

Tableau 2
Importance relative des différentes sources de revenus en 1981 pour les personnes âgées de 65 ans et plus 14

Tableau 3
Comparaison du revenu minimum garanti par la Pension de sécurité de la vieillesse et le Supplément de revenu garanti avec les seuils de faible revenu de Statistique Canada 15

Tableau 4
Le taux de remplacement du revenu de travail garanti par les régimes publics en 1984 16

Tableau 5
Mouvements de la caisse jusqu'à l'épuisement de la réserve 22

Tableau 6
Taux de cotisation par répartition pure pour certaines années à partir de l'an 2000 22

Tableau 7
Impacts financiers de la formule de financement à long terme 27

Tableau 8
Participation à des régimes supplémentaires de rentes selon le niveau de revenu — 1982 34

Tableau 9
Taux de participation à des régimes supplémentaires de rentes selon le secteur d'activité économique — 1979 34

Tableau 10
Estimations du coût pour les régimes supplémentaires de rentes des mesures proposées en proportion de la masse salariale 41

Tableau 11
Taux de participation à la main-d'oeuvre des femmes de 15 ans et plus dans les ménages privés selon la situation familiale et l'âge 50

Tableau 12
Taux de remplacement du revenu disponible garanti par la Pension de sécurité de la vieillesse et le Régime de rentes du Québec avant et après une bonification appliquée sur 100% des gains industriels moyens ... 66

Tableau 13
Taux de remplacement du revenu disponible garanti par la Pension de sécurité de la vieillesse et le Régime de rentes du Québec avant et après une bonification appliquée sur 150% des gains industriels moyens ... 67

Tableau 14
Impacts d'une bonification du Régime de rentes du Québec appliquée sur 100% des gains industriels moyens sur la situation financière du Régime avec une formule de financement 68

Graphique 1
Revenus moyens des ménages selon l'âge du chef, en 1981 15

Graphique 2
Cotisants au Régime de rentes du Québec par rapport à la population âgée de 18 à 70 ans, par sexe — de 1966 à 1983..... 51

Introduction
Où en est le débat sur la réforme des régimes de retraite?

Au début des années '60, le Québec a joué un rôle prépondérant dans les débats et les travaux qui ont abouti en 1966 à l'instauration du Régime de rentes du Québec et du Régime de pensions du Canada, ainsi qu'à la mise en place de mécanismes de surveillance des milliers de régimes privés de retraite qui existaient déjà au niveau des entreprises. Près de dix années plus tard, au moment où les deux régimes publics terminaient leur période de maturation au chapitre des prestations, le Québec relançait le débat de la sécurité financière des retraités en publiant en 1977 le rapport de « Cofirentes + ».(1)

À ce moment, plusieurs des recommandations contenues dans ce rapport ont soulevé des controverses parmi les principaux intervenants dans ce secteur, étant jugées exagérées ou prématurées par d'aucuns et pas assez audacieuses par d'autres. Comme le rapport de « Cofirentes + » recommandait une réforme majeure du système de protection financière à la retraite engendrant des impacts économiques, sociaux et juridiques importants, le gouvernement estimait alors qu'il ne pourrait y donner suite sans qu'il y ait un consensus évident entre les principaux groupes intéressés et affectés par une telle réforme.

Une multitude d'autres rapports d'étude ont depuis été publiés sur le même sujet par des organismes très variés comme, par exemple, le rapport du Conseil économique du Canada (1979), celui du Groupe de travail fédéral sur la politique de revenu de retraite (1979), celui de la Commission royale d'enquête de l'Ontario (1980), celui du Groupe de travail parlementaire sur la réforme des pensions (1983), le livre blanc du gouvernement de l'Ontario (1984), le dernier budget du gouvernement fédéral (1984) et, plus récemment, le document d'étude sur les prestations aux enfants et aux personnes âgées (1985). S'ils n'ont pas tous prescrit les mêmes remèdes, il est tout de même fort intéressant de signaler que tous ces rapports ont posé à peu près le même diagnostic sur le système actuel de sécurité financière des personnes âgées: malgré sa complexité et le nombre de régimes qui le forment, il ne répond pas entièrement aux besoins des personnes retraitées. Il est sorti peu de réalisations concrètes de toutes ces études, mais elles ont donné lieu à maintes discussions et consultations publiques, permettant ainsi de diffuser de plus en plus l'information vers toutes les personnes concernées et de faire avancer le débat sur cette question.

Constatant que certains consensus semblaient émerger de toutes ces discussions sur des aspects précis du fonctionnement des régimes de retraite, le gouvernement du Québec a déjà réaffirmé sa volonté d'améliorer le sort des retraités. Ainsi, en 1981, une loi abolissait l'âge de la retraite obligatoire. L'an dernier, le Régime de rentes du Québec était modifié afin de bonifier les rentes de conjoints survivants âgés de 55 à 64 ans, d'introduire un âge flexible de retraite, de faciliter l'accessibilité à la rente d'invalidité à compter de 60 ans et d'abolir la clause prévoyant l'arrêt du versement des prestations aux veufs et aux veuves qui se remarient. Au cours des derniers mois, le gouvernement du Québec a participé à de nombreuses rencontres fédérales-provinciales qui ont porté sur la nécessité de modifier le financement du Régime de rentes du Québec et du Régime de pensions du Canada de même que les règles encadrant les régimes supplémentaires de rentes. À la suite de ces discussions, le gouvernement soumet des propositions sur ces deux éléments du sytème de sécurité du revenu à la retraite sur lesquels il entend légiférer le plus tôt possible.

Considérant toutefois que ces propositions ne sont pas suffisantes pour répondre à tous les besoins des retraités et pour assurer la viabilité à long terme du sytème de sécurité du revenu à la retraite, le gouvernement du Québec estime nécessaire de réviser l'ensemble de ce système de façon à le rendre plus efficace et à lui permettre de faire face au bouleversement démographique prévu. Dans cette optique, le gouvernement énonce dans ce document certaines orientations qu'il privilégie pour une réforme globale du système afin d'en discuter avec

(1) Gouvernement du Québec. *La sécurité financière des personnes âgées au Québec* Rapport de Cofirentes +, septembre 1977.

ses partenaires sociaux et les autres gouvernements. En ce sens, ce document s'inscrit également dans la démarche du gouvernement fédéral en vue de revoir les programmes de sécurité du revenu pour les personnes âgées.

Chapitre 1
Les principes et les objectifs d'un système de sécurité du revenu à la retraite

Tout système de sécurité du revenu à la retraite, du fait qu'il touche l'ensemble des citoyens, tant les retraités que les cotisants, et même les jeunes qui en sont les futurs cotisants et bénéficiaires, du fait également qu'il comporte des effets socio-économiques importants et qu'il s'étend sur plus d'une génération, doit s'appuyer sur des principes et viser des objectifs qui sont acceptés par la vaste majorité des citoyens. Les discussions des dernières années ont permis de dégager des principes et des objectifs qui semblent avoir l'appui d'une majorité au sein de la population québécoise et sur lesquels devrait reposer un système de sécurité financière à la retraite.

1.1 Les principes

La solidarité collective

Il faut reconnaître que, pour toutes sortes de raisons (incapacité physique ou mentale, chômage prolongé, non-participation au marché du travail, etc.), un certain nombre de personnes ne pourront jamais subvenir à leurs besoins par eux-mêmes et pourront encore moins accumuler des économies pour assurer leur subsistance après l'âge normal de la retraite. Le principe de la solidarité collective amènera la société à assurer un minimum de bien-être à ces personnes, ceux qui ont des ressources aidant les membres de la société qui n'en ont pas ou pas assez. C'est le rôle joué par les programmes d'assistance sociale. Par ailleurs, il faut reconnaître aussi que la retraite constitue un risque social, tout comme la maladie ou le chômage, par exemple, et qu'à ce titre une protection de base contre ce risque doit être prise en charge par l'ensemble de la collectivité. C'est le rôle joué par les programmes d'assurance sociale, dont les prestations sont définies non pas en fonction de l'assistance nécessaire après la retraite mais en fonction des conditions existant avant la retraite.

La responsabilité individuelle

Ce deuxième principe stipule qu'au-delà de la protection garantie par les régimes publics, il demeure une large part de responsabilité individuelle en matière de sécurité du revenu à la retraite. Cela signifie que chaque individu, dans la mesure de ses capacités financières, doit non seulement subvenir à ses besoins pendant sa période active mais aussi s'assurer d'une certaine continuité de son niveau de vie au moment de la retraite en accumulant des épargnes personnelles ou des droits à une rente dans le cadre d'un régime collectif. Ce principe n'exclut pas cependant l'intervention de l'État en vue de créer un cadre visant à protéger les intérêts des citoyens, si cette intervention est largement acceptée.

L'équité intergénérationnelle

Tout comme un citoyen doit, dans la mesure du possible, faire preuve de prévoyance pour ne pas devenir à la charge de la société au moment de sa retraite, de même l'ensemble des citoyens formant une génération doit aussi faire preuve de prévoyance pour éviter de transférer à la génération suivante des coûts trop élevés. Ce principe prend une importance particulière au moment où le Québec est en train de vivre des changements majeurs dans sa structure démographique.

1.2 Les objectifs

En regard de ces principes, un système de sécurité de revenu à la retraite doit viser les objectifs suivants:

— garantie d'un revenu minimum

- assurer à toutes les personnes âgées un revenu minimum de base;

— remplacement du revenu de travail

- garantir aux travailleurs par le biais des régimes publics un niveau de remplacement du revenu leur permettant d'être indépendants des régimes d'assistance au moment de la retraite;
- favoriser une incitation à l'épargne en prévision de la retraite par le biais des régimes privés.

— répartir le plus équitablement possible entre les générations les coûts afférents à la retraite.

Chapitre 2
Le système actuel

Avant d'analyser le système actuel de sécurité du revenu à la retraite, il convient de considérer le cadre constitutionnel qui le régit, de faire un bref rappel sur chacun des éléments qui le composent et de voir de façon globale les ressources financières qui y sont consacrées et les revenus qu'il génère.

2.1 Le cadre constitutionnel

Notre système de sécurité du revenu à la retraite n'a pas été élaboré sans soulever certains débats sur le plan constitutionnel, en particulier à l'égard des régimes publics de sécurité du revenu. Ces derniers, selon l'interprétation généralement admise de l'Acte de l'Amérique du Nord Britannique, relève de la juridiction provinciale[1]. Aussi, toutes les initiatives fédérales dans le domaine des pensions ont donc nécessité des modifications sur le plan constitutionnel.

Ainsi en 1951, le gouvernement fédéral demandait que la Constitution soit modifiée afin qu'il puisse légiférer dans le domaine des pensions, ce qu'il obtint avec le consentement des provinces. Toutefois, à la demande du Québec, l'instauration du programme universel de Pension de la sécurité de la vieillesse que nous connaissons aujourd'hui ne s'est faite qu'à la condition que l'on confirme la primauté législative des provinces dans le domaine des pensions. À cet effet, la Constitution a été modifiée en ajoutant l'article 94A qui suit:

> *« Le Parlement du Canada peut, à l'occasion, légiférer sur les pensions de vieillesse au Canada, mais aucune loi édictée par le Parlement du Canada à l'égard des pensions de vieillesse ne doit atteindre l'application de quelque loi présente et future d'une législation provinciale relativement aux pensions de vieillesse. »*

En 1965, alors que le gouvernement fédéral s'apprêtait à mettre sur pied un régime national de retraite, le Québec décida d'exercer le pouvoir que lui confère l'article 94A en instaurant son propre régime de rentes. Après de nombreux échanges, les deux gouvernements s'entendaient pour mettre sur pied des régimes publics qui, à l'époque, étaient identiques. Les récentes améliorations apportées au Régime de rentes du Québec ont toutefois altéré cette équivalence puisqu'elles n'ont pas encore été adoptées dans le Régime de pensions du Canada.

Mais cette décision d'instaurer le Régime de pensions du Canada et le Régime de rentes du Québec a créé certains remous au plan constitutionnel, puisque ces régimes prévoient le versement de prestations aux survivants et aux invalides, aspects qui n'étaient pas touchés par l'amendement de 1952. À la suite de nombreux débats, le gouvernement fédéral et les provinces s'entendaient pour ajouter à l'article 94A le versement des prestations aux survivants et aux invalides dans le cadre d'un régime de pensions. Cet article 94A, modifié en 1964, se lit ainsi:

> *« Le Parlement du Canada peut légiférer sur les pensions de vieillesse et prestations accessoires, y compris des prestations aux invalides sans égard à leur âge, mais aucune loi ainsi édictée n'atteint l'application de quelque loi présente ou future de législature provinciale en ces matières. »*

La même année, les gouvernements s'entendent également pour établir un cadre normatif applicable aux régimes supplémentaires de rentes, dont la surveillance relève essentiellement des provinces.

Cette uniformité dans les législations provinciales et fédérales a été maintenue à peu près intacte jusqu'au début des années '80. C'est à ce moment que deux provinces ont décidé d'adopter des normes de surveillance différentes. Finalement, le gouvernement fédéral, lors de son dernier budget, annonçait son intention de modifier les normes de surveillance des régimes privés relevant de sa compétence.

---

(1) Voir à ce sujet le chapitre II de: *Le régime de sécurité sociale au Canada*, Rapport de la Conférence interprovinciale des ministres responsables des services sociaux, septembre 1980.

Les systèmes de retraite peuvent aussi être influencés par les mesures fiscales touchant la participation des contribuables à des régimes d'épargne-retraite. Le Québec est la seule province administrant son système fiscal, ce qui lui permet une certaine autonomie dans ce domaine. Néanmoins, par la fiscalité, le gouvernement fédéral peut influencer fortement le système privé de retraite, comme l'a démontré le dernier budget. Il avait alors annoncé la mise sur pied d'un nouvel instrument fiscal, soit le compte enregistré de pensions (Compte enregistré de pension), qui constituait un régime individuel d'épargne-retraite auquel l'employeur pourrait cotiser. Cet instrument, qui s'apparentait davantage à un compte d'épargne qu'à un régime de retraite, aurait pu avoir un impact important sur le rôle que joue les provinces dans le domaine des régimes privés de retraite. Cette question sera d'ailleurs approfondie dans le chapitre portant sur les régimes supplémentaires de rentes.

2.2 La description du système actuel

L'évolution de la législation a fait que plusieurs sources de revenu à la retraite se sont, avec le temps, développées et harmonisées entre elles, de telle sorte qu'on peut parler aujourd'hui de l'existence d'un système de sécurité du revenu à la retraite. Ce système vise deux objectifs complémentaires: le remplacement du revenu et la lutte à la pauvreté. L'objectif de remplacement du revenu est rencontré grâce à des mesures d'assurance et d'épargne. L'objectif de la lutte à la pauvreté est réalisé essentiellement par une mesure d'assistance.

Ainsi, en 1952, le gouvernement fédéral créait la Pension de sécurité de la vieillesse qui accordait une prestation minimum à tous les Canadiens âgés, les régimes privés (régimes supplémentaires de rentes et régimes enregistrés d'épargne-retraite) existants à cette époque ne couvrant qu'une faible partie de la population.

Puis, en 1966, la création du Régime de rentes du Québec venait combler un besoin de remplacement du revenu de travail au moment de la retraite, ce qui n'était pas reconnu par la Pension de sécurité de la vieillesse. Il s'agissait toutefois d'un revenu de base, laissant aux régimes privés le soin de supplémenter cette protection pour les travailleurs à revenus moyens et élevés.

Enfin, en 1967, le Parlement du Canada créait le Supplément du revenu garanti, mesure transitoire de lutte à la pauvreté qui visait à assurer un revenu minimum aux personnes qui ne pourraient bénéficier pleinement du Régime de rentes du Québec ou du Régime de pensions du Canada, puisque ceux-ci n'avaient pas d'effet rétroactif et qu'ils prendraient 10 ans avant de verser leurs pleines rentes.

Notre système comporte donc cinq types de régime ayant chacun leurs caractéristiques propres et un rôle spécifique à jouer.

La Pension de sécurité de la vieillesse (PSV)

La Pension de sécurité de la vieillesse est le plus ancien régime public du système actuel [1]. C'est un régime de transfert universel qui verse une prestation uniforme à toute personne âgée de 65 ans ou plus. Ce régime, financé par le fonds consolidé du revenu du gouvernement fédéral, est le seul qui attribue le même montant à chacun, quel que soit le niveau de son revenu actuel ou antérieur. Il constitue la base de notre système de sécurité du revenu et les autres programmes viennent s'y ajouter. La prestation mensuelle versée en décembre 1984 s'élevait à 272,17 $ et touchait près de 617 000 bénéficiaires. Le coût de ce programme, au Québec, dépasse présentement 1,9 milliard $.

(1) Avant l'instauration de la Pension de sécurité de la vieillesse, il existait des programmes d'assistance administrés par les provinces.

Le Supplément de revenu garanti (SRG)

Le Supplément de revenu garanti est un régime d'assistance sociale financé par le fonds consolidé du revenu du gouvernement fédéral, qui a comme vocation d'assurer aux personnes âgées un revenu minimum. Il joue auprès de ces personnes le même rôle que l'aide sociale auprès des personnes sans ressource et âgées de moins de 65 ans. À la différence de la Pension de sécurité de la vieillesse qui verse un montant uniforme, le Supplément de revenu garanti est attribué après un test de revenu et varie donc en fonction des ressources du ménage. Les prestations mensuelles maximales versées en vertu de ce régime s'élevaient, en décembre 1984, à 323,47 $ pour une personne seule et 421,34 $ pour un couple. Ces prestations sont réduites de 0,50 $ pour chaque dollar de revenu provenant d'une autre source que la Pension de sécurité de la vieillesse. À la fin de 1984, environ 380 000 personnes âgées bénéficiaient de ce programme au Québec pour des déboursés totaux dépassant 800 millions $.

Le Régime de rentes du Québec (RRQ)

Le Régime de rentes du Québec est un régime d'assurance sociale qui permet le remplacement d'une partie du revenu de travail lors de la retraite, de l'invalidité ou du décès. Il est financé par les cotisations versées à parts égales par les employeurs et les employés, et le niveau des prestations est fixé en fonction du nombre d'années de participation au régime et du niveau de salaire antérieur du bénéficiaire. Le taux de cotisation est de 3,6% sur un salaire qui était plafonné à 20 800 $ en 1984. Il n'y a pas de cotisation sur les premiers 2 000 $ gagnés. La cotisation maximum, pour un salarié, était de 338,40 $ en 1984. La rente de retraite maximum était fixée à 387,50 $. On comptait à la fin de 1984 environ 561 000 bénéficiaires dont 353 000 recevaient une rente de retraite dont la moyenne mensuelle s'établissait à 218 $. La valeur de l'ensemble des prestations versées par ce régime était d'environ 1,3 milliard $.

Les régimes supplémentaires de rentes (RSR)

Mieux connus sous le nom de « régimes privés » ou « fonds de pension », ils ont constitué les premiers régimes de protection financière des retraités. Ces régimes étaient volontairement établis dans le cadre de l'entreprise et cette caractéristique s'est perpétuée jusqu'à nos jours. L'intervention de l'État s'est limitée à exercer une certaine surveillance visant à protéger les droits des participants. On comptait, en 1982, près de 5 300 régimes couvrant plus de 1 100 000 travailleurs québécois.

Les régimes enregistrés d'épargne-retraite (REER)

Ils se situent à la frontière entre l'épargne privée et les régimes de retraite classiques établis universellement (comme le Régime de rentes du Québec) ou dans le cadre d'une entreprise ou d'un secteur d'activité (comme les régimes supplémentaires de rentes). Ce sont des régimes de retraite constitués sur une base individuelle. Les cotisations autorisées et versées à un régime enregistré d'épargne-retraite et leurs intérêts bénéficient du même traitement fiscal de déduction du revenu que les régimes supplémentaires de rentes. Toutefois, ils ne constituent pas nécessairement des éléments de revenu de retraite, car ils peuvent être retirés en tout temps. En 1983, 535 000 contribuables ont cotisé pour un total de 980 millions $ à des régimes enregistrés d'épargne-retraite.

2.3 Les fonds consacrés au système actuel de retraite

En 1983, au Québec, la masse salariale totale était d'environ 45,7 milliards $. Durant cette même année, les fonds affectés à l'ensemble du système de retraite étaient de 7,4 milliards $, soit 16,2% de la masse salariale totale. Le tableau suivant fournit une distribution de ces montants.

Tableau 1

Distribution des fonds consacrés en 1983 au système de retraite

	Montants (en millions $)	En % de la masse salariale totale
Cotisations aux régimes de retraite privés	2 500	5,5%
Cotisations à un REER	1 000	2,2%
Cotisations au RRQ	1 200	2,6%
Déboursés pour la PSV et le SRG	2 700	5,9%
Total	**7 400**	**16,2%**

2.4 Les ressources financières provenant du système actuel de retraite

Les ressources financières des personnes âgées de 65 ans et plus sont plus difficiles à évaluer. Les dernières données disponibles remontent à 1981, année au cours de laquelle ces ressources s'élevaient à 4,4 milliards $. De ce montant, 65% provenaient du système de sécurité de revenu à la retraite, dont 53% des régimes publics, alors que le reste était constitué de revenus de placements ou de travail tel qu'illustré au tableau suivant.

Tableau 2

Importance relative des différentes sources de revenus en 1981 pour les personnes âgées de 65 ans et plus

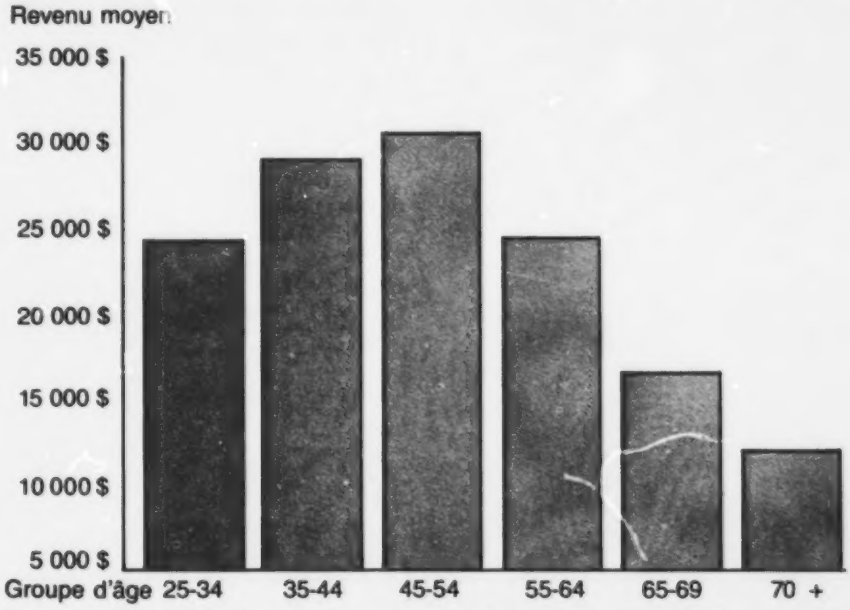
Source de revenu	Revenu de l'ensemble des personnes âgées	Revenu des personnes âgées ayant des gains de moins de 25 000 $ (96% de la population âgée)
	%	%
Sécurité de la vieillesse et supplément de revenu garanti	41,8	50,3
Régime de rentes du Québec	11,0	12,1
Régimes privés de retraite (RSR, REER...)	12 2	10 5
Revenus de placements	19,8	17,2
Revenus d'emplois	12,0	6,0
Autres	3,2	3,9
Total	**100%**	**100%**

Source: Ce tableau a été monté à partir des données contenues dans la bande de microdonnées de Statistique Canada intitulée « Fichier des microdonnées des particuliers âgés de 15 ans et plus avec et sans revenu, 1981 », laquelle bande renferme les données recueillies dans le cadre de l'Enquête sur les finances des consommateurs de 1982. Tous les chiffres ont été établis par le ministère de la Main-d'œuvre et de la Sécurité du revenu du Québec en se fondant sur ces données.

On y constate que la principale source de revenu des personnes âgées provient de programmes publics (Pension de sécurité de la vieillesse-Supplément de revenu garanti). C'est la raison pour laquelle la majorité des ménages dont le chef est âgé de 65 ans ou plus, tel que le montre le graphique suivant, ont des ressources financières bien inférieures à l'ensemble des ménages dont le chef est âgé de 25 à 64 ans. En effet, le revenu moyen des ménages dont le chef est une personne âgée ne représente que 60% environ du revenu moyen de l'ensemble des ménages.

Graphique 1

Revenus moyens des ménages selon l'âge du chef, en 1981



Source : Graphique établi à l'aide des données contenues dans *Répartition du revenu au Canada selon la taille du revenu*, Statistique Canada, catalogue 13-207, 1981.

Par ailleurs, même si les personnes âgées ont en moyenne des revenus inférieurs aux personnes de moins de 65 ans, le système de sécurité du revenu à la retraite leur garantit tout de même un revenu de base par la combinaison de la Pension de la sécurité de la vieillesse et du Supplément de revenu garanti.

Le tableau qui suit montre les revenus minimum garantis par la Pension de sécurité de la vieillesse et le Supplément de revenu garanti aux personnes qui n'auraient jamais participé au marché du travail en comparaison avec les seuils de faible revenu.

Tableau 3

Comparaison du revenu minimum garanti par la Pension de sécurité de la vieillesse et le Supplément de revenu garanti avec les seuils de faible revenu de Statistique Canada

	Revenu minimum garanti (PSV+SRG)	Seuil de faible revenu*	%
Personne seule	7 150 $	9 840 $	73%
Couple	11 600 $	13 000 $	89%

* Seuil de faible revenu de Statistique Canada pour une agglomération de 500 000 personnes et plus en 1982 et indexé jusqu'en 1984.

Bien que le revenu minimum garanti par ces deux régimes ne soit pas suffisant pour couvrir entièrement le seuil de faible revenu déterminé par Statistique Canada, cela ne signifie pas qu'il soit insuffisant pour couvrir les besoins de base des personnes âgées car on les compare ici avec un seuil de faible revenu et non pas avec un seuil de pauvreté qui se limiterait à la seule couverture des besoins essentiels.

En ce qui a trait aux personnes âgées qui ont participé au marché du travail avant la retraite, un remplacement minimum du revenu de travail leur est garanti par la combinaison de la Pension de sécurité de la vieillesse, qui équivaut à environ 14% du salaire industriel moyen, et du Régime de rentes du Québec, qui vise à remplacer environ 25% des gains de travail inférieurs à ce même salaire industriel moyen. À cela vient s'ajouter une prestation partielle du Supplément de revenu garanti lorsqu'il n'y a aucune autre ressource financière que celles que procurent la Pension de sécurité de la vieillesse et le Régime de rentes du Québec.

Le tableau qui suit nous montre le taux de remplacement garanti par ces régimes publics pour différentes catégories de revenus en 1984.

Tableau 4

Le taux de remplacement du revenu de travail garanti par les régimes publics en 1984

(1) Revenu brut avant la retraite		(2) Revenu disponible* avant la retraite	(3) Revenu disponible à la retraite provenant de PSV + RRQ		(4) Prestation de SRG	(5) Revenu disponible à la retraite provenant de PSV + RRQ + SRG
En $	en % des GIM**		en $	en % de (2)		en % de (2)
Personne seule						
10 000	50	8 626	5 501	64	2 764	96
15 000	75	11 783	6 620	56	2 205	75
20 000	100	14 757	7 730	52	1 646	64
25 000	125	17 631	7 730	44	1 646	53
30 000	150	20 356	7 730	38	1 646	46
35 000	175	23 243	7 730	33	1 646	40
40 000	200	25 424	7 730	30	1 646	37
Couple avec un seul revenu de travail						
10 000	50	9 849	8 868	90	3 938	130
15 000	75	13 300	10 085	76	3 380	101
20 000	100	16 405	11 209	68	2 820	86
25 000	125	19 424	11 209	58	2 820	72
30 000	150	22 277	11 209	50	2 820	63
35 000	175	24 965	11 209	45	2 820	56
40 000	200	27 555	11 209	41	2 820	51

* Après déduction de l'impôt et des cotisations sociales obligatoires.

** Pourcentage arrondi des gains industriels moyens qui sont de 20 800 $ en 1984 selon l'enquête de Statistique Canada.

Note: Dans les ménages où les 2 conjoints travaillent, chacun est considéré comme une personne seule.

On y constate que la grande majorité des travailleurs subiraient une chute appréciable de leurs revenus au moment de la retraite s'ils n'avaient pas d'épargne individuelle, s'ils n'avaient pas participé à un régime supplémentaire de rentes et s'ils ne pouvaient compter sur le Supplément de revenu garanti. À cet égard, on observe que les revenus provenant du Régime de rentes du Québec et de la Pension de sécurité de la vieillesse ne sont pas suffisants pour exclure un travailleur de l'assistance s'il n'a pas d'épargne et ce, peu importe son revenu avant la retraite.

Ainsi, même s'il a cotisé au Régime de rentes du Québec pendant toute sa vie active et même s'il reçoit la rente de retraite maximale versée par ce régime, un travailleur retraité pourrait recevoir du Supplément de revenu garanti une prestation annuelle d'environ 1 650 $, ce qui équivaut à près de 18% de ses revenus à la retraite.

Résumé — synthèse

Un système composé de plusieurs programmes

La sécurité du revenu à la retraite est assurée par une série de programmes publics et privés de nature et d'origine fort diverses. Tous ces programmes n'en constituent pas moins un véritable système de protection du revenu qui vise à lutter contre la pauvreté et à remplacer le revenu de travail au moment de la retraite.

Le cadre constitutionnel

Selon la Constitution, les régimes publics de sécurité du revenu à la retraite relèvent de la juridiction provinciale. Toutefois, des modifications ont été apportées à la Constitution pour permettre au gouvernement fédéral d'instaurer la Pension de sécurité de la vieillesse en 1952 et le Régime de pensions du Canada en 1966 tout en maintenant la primauté législative des provinces dans le domaine.

Les objectifs du système de retraite

L'ensemble des mesures qui ont été mises en place au fil des ans constituent à présent un véritable système de sécurité du revenu à la retraite qui vise essentiellement deux objectifs:

— la lutte à la pauvreté par le biais de l'assistance sociale;
— le remplacement du revenu de travail par le biais de mesures d'assurance et d'épargne.

Les composantes du système de retraite

Le système actuel est composé de 5 principaux éléments:

— la Pension de sécurité de la vieillesse, un régime universel financé par le gouvernement fédéral et qui attribue une prestation uniforme à toutes les personnes de 65 ans et plus;
— le Supplément de revenu garanti, un régime d'assistance sociale financé par le gouvernement fédéral et qui garantit aux personnes âgées un revenu minimum de base;
— le Régime de rentes du Québec, un régime d'assurance sociale financé par les employeurs et les travailleurs et qui permet le remplacement d'une partie du revenu de travail lors de la retraite;
— les régimes supplémentaires de rentes, des régimes privés de retraite financés par les entreprises et leurs employés afin de supplémenter les revenus provenant des régimes publics;
— les régimes enregistrés d'épargne-retraite, des régimes individuels d'épargne-retraite financés par les contribuables désireux de compléter leurs autres revenus de retraite.

Les fonds consacrés au système de retraite

En 1983, les fonds consacrés au système de retraite s'élevaient à 7,4 milliards $, soit 16,2% de la masse salariale totale du Québec.

Les ressources financières qu'il procure

Les ressources financières des personnes âgées s'élevaient en 1981 à 4,4 milliards $, dont 53% provenaient des programmes de Pension de sécurité de la vieillesse et du Supplément de revenu garanti. On constate que les revenus moyens des personnes âgées ne représentaient que 60% des revenus moyens de l'ensemble des ménages québécois au cours de cette année.

Le revenu minimum garanti par le système n'élimine pas toute pauvreté, mais il se rapproche sensiblement des seuils de faibles revenus. Par contre, le taux de remplacement du revenu provenant de la Pension de sécurité de la vieillesse et du Régime de rentes du Québec n'est pas suffisant et oblige un bon nombre de travailleurs, au moment de leur retraite, à recourir au programme d'assistance sociale qu'est le Supplément de revenu garanti s'ils n'ont pas d'épargne.

Chapitre 3
Le financement du Régime de rentes du Québec

« Restera-t-il de l'argent dans la caisse du Régime de rentes lorsque viendra le temps de recevoir ma rente de retraite? » Voilà une question qui semble préoccuper bon nombre de gens, surtout ceux qui seront retraités dans 15 ou 20 ans. Cette interrogation est bien légitime et, à elle seule, mérite qu'on lui accorde une attention particulière.

3.1 Les problèmes découlant de l'actuel mode de financement

Depuis l'instauration du Régime de rentes du Québec en 1966, le taux de cotisation est resté inchangé à 3,6% du salaire jusqu'à un plafond qui, lui, a été indexé de façon à se rapprocher graduellement du salaire industriel moyen. Il était prévu dès cette époque que ce taux de cotisation serait insuffisant à long terme pour faire face aux obligations du Régime. Cependant, parce que le nombre de cotisants a été, jusqu'à présent, relativement élevé par rapport au nombre de bénéficiaires (8 pour 1), les cotisations ont été plus élevées que les prestations, particulièrement au cours des dix premières années alors que les rentes versées par le Régime étaient réduites. Ceci a eu pour effet de créer une réserve d'environ 10 milliards $ en 1984.

Mais cette situation démographique, qui a été jusqu'ici très favorable au Régime, est sur le point de connaître un bouleversement important. Le Régime de rentes du Québec risque de ne pas remplir ses objectifs à long terme si des modifications majeures ne sont pas apportées à son mode de financement. En effet, la dernière analyse actuarielle déposée à l'Assemblée nationale démontre que le principe d'épargne, évoqué dans les paragraphes précédents, n'est plus respecté depuis 1983. En fait, cette année-là, pour la première fois depuis l'implantation du Régime, les sorties de fonds totales (prestations plus frais d'administration) ont excédé les cotisations. Comme l'indique le tableau 5, extrait du dernier rapport actuariel de la Régie des rentes du Québec, ce revirement ne cessera de s'accentuer au cours des 50 prochaines années, puisque la population âgée de 65 ans et plus passera alors de 16% à 44% de la population âgée de 20 à 64 ans. Cela signifie que le rapport entre le nombre de cotisants et le nombre de bénéficiaires du Régime passera d'environ 8 pour 1 à près de 2 pour 1. Cette situation obligera le Régime à utiliser d'abord les revenus de placement jusqu'en 1990, puis la réserve jusqu'à son épuisement en 1999.

À partir de ce moment-là, il ne sera plus possible de maintenir le taux de cotisation à 3,6% et, pour respecter les engagements du Régime, les cotisations minimales d'une année devront alors être égales au montant des sorties de fonds de la même année, ce qui constitue une méthode de financement par répartition. Cette méthode produirait alors les taux de cotisation apparaissant au tableau 6, selon l'hypothèse qu'à long terme le taux de fécondité rejoint le taux nécessaire au remplacement des générations. Par contre, si ce taux de fécondité n'opérait pas cette remontée, les taux de cotisation augmenteraient de façon encore plus appréciable. De plus, un tel financement amènerait la disparition de la réserve et, de ce fait, une réduction du rôle de la Caisse de dépôt et placement dans le développement économique du Québec.

Ainsi, le passage à une méthode de financement par répartition pure aurait des effets néfastes tant au point de vue social qu'économique. Comme nous pouvons l'observer au tableau 6, un tel mode de financement aurait pour conséquence d'imposer aux générations futures de participants un fardeau financier beaucoup plus lourd que celui des générations précédentes. Ainsi, par exemple, les participants des années 2030 se verraient même imposer un fardeau plus lourd que les générations suivantes. Cette situation provient du fait qu'un financement en répartition ne permet pas d'amortir les impacts du vieillissement de la population, impacts qui se feront également sentir sur les coûts des services de santé pour les personnes âgées.

Le maintien du mode de financement mixte adopté lors de la création du Régime de rentes du Québec et de la réserve qui en résulte, est donc essentiel

à la viabilité même du Régime. En conséquence, le temps est venu d'en revoir le financement de façon à assurer la sécurité financière de ses participants.

Tableau 5

Mouvements de la caisse jusqu'à l'épuisement de la réserve (dollars courants — en millions)

Année	Sorties de fonds	Cotisations	Écart total à combler	Revenus de placement	Écart à combler après utilisation des revenus de placement $	Écart à combler après utilisation des revenus de placement Pourcentage de la réserve utilisé	Réserve à la fin de l'année
1984	1 552,1	1 311,6	240,5	1 046,1	—	—	10 559,3
1985	1 805,8	1 457,9	347,9	1 110,7	—	—	11 322,1
1986	2 073,1	1 615,2	457,9	1 168,0	—	—	12 032,1
1987	2 361,7	1 743,7	618,0	1 206,0	—	—	12 620,8
1988	2 674,9	1 882,2	792,7	1 248,5	—	—	13 076,6
1989	3 020,1	2 044,0	976,1	1 269,1	—	—	13 369,6
1990	3 396,6	2 208,2	1 188,4	1 285,8	—	—	13 467,0
1991	3 807,2	2 401,3	1 405,9	1 274,1	131,8	1,0	13 335,2
1992	4 254,5	2 602,1	1 652,4	1 248,0	404,4	3,0	12 930,8
1993	4 743,4	2 827,7	1 915,7	1 193,2	722,5	5,6	12 208,3
1994	5 274,9	3 071,6	2 203,3	1 104,3	1 099,0	9,0	11 109,3
1995	5 856,7	3 345,8	2 510,9	979,6	1 531,3	13,8	9 578,0
1996	6 485,5	3 632,0	2 853,5	807,6	2 045,9	21,4	7 532,2
1997	7 173,0	3 946,6	3 226,4	586,8	2 639,6	35,0	4 892,6
1998	7 918,4	4 288,2	3 630,2	306,9	3 323,3	67,9	1 569,3
1999	8 723,1	4 654,1	4 069,0	—	4 069,0	100,0	—

Source : Régie des rentes du Québec. Analyse actuarielle en date du 31 décembre 1982.

Tableau 6

Taux de cotisation par répartition pure pour certaines années à partir de l'an 2000

Année	Taux	Année	Taux
2000	6,8%	2035	12,4%
2005	7,3	2040	11,9
2010	8,1	2045	11,6
2015	9,4	2050	11,4
2020	10,7	2055	11,3
2025	11,9	2060	11,1

Source : Régie des rentes du Québec

3.2 La nécessité d'une planification financière

Tel que mentionné au premier chapitre, l'un des principaux objectifs que doit viser le système de protection du revenu à la retraite consiste à répartir le plus équitablement possible entre les générations les coûts afférents à la retraite.

Pour atteindre cet objectif, le système doit nécessairement faire l'objet d'une planification financière à long terme afin d'en prévoir l'évolution des coûts et de s'assurer que les sommes qui y sont consacrées seront toujours suffisantes pour lui permettre de rencontrer ses engagements. Ainsi, la planification financière des coûts du Régime de rentes du Québec nous a permis, au cours de la récente crise économique, de maintenir le taux de cotisation à son niveau actuel tout en continuant à indexer le niveau des prestations grâce aux rendements produits par la réserve. N'eut été de cette réserve, il aurait fallu soit augmenter les charges sociales des travailleurs et des entreprises en pleine crise économique, soit geler le niveau des prestations.

Aussi, avant de chercher à améliorer le système actuel de sécurité du revenu à la retraite, il importe de s'assurer que le Régime de rentes du Québec, repose au moins sur une base de financement saine qui garantit sa survie à long terme.

Le jugement qui peut être porté à l'égard du niveau de financement d'un programme de sécurité du revenu à la retraite dépend grandement de la nature de ce dernier. Ainsi, le financement d'un programme d'assurance sociale comme le Régime de rentes du Québec doit être différent du financement d'un régime d'assistance ou d'un régime privé.

3.3 Les caractéristiques propres au financement d'un régime d'assurance sociale

Les régimes de transfert versus les régimes de retraite

Comme nous l'avons déjà vu, deux régimes publics, à savoir la Pension de sécurité de la vieillesse et le Supplément de revenu garanti, visent à verser à toutes les personnes âgées un revenu minimum de retraite, qu'elles aient ou non participé au marché du travail. Ce sont là des programmes universels dont le financement n'est pas lié à la perception d'une contribution spécifique, mais est plutôt assuré par le budget de l'État. La Pension de sécurité de la vieillesse et le Supplément de revenu garanti sont donc des programmes de transfert purs, au même titre que les allocations familiales et l'aide sociale, par exemple. Ces régimes qui visent une meilleure redistribution du revenu envers les personnes âgées qui sont présentement dans le besoin[1], ne font pas l'objet d'une planification financière à long terme et, de ce fait, peuvent devenir une source importante de transferts intergénérationnels dans le cadre d'un vieillissement de la population. Leur survie étant assurée par le budget de l'État, celui-ci détermine selon les circonstances (besoins des personnes âgées, contexte démographique, capacité de payer des contribuables, etc.) les sommes qui peuvent être allouées à ces régimes. Le versement des prestations repose donc uniquement sur la capacité et la volonté de payer des futurs contribuables. De ce fait on devrait mieux planifier le poids qu'auront ces programmes dans les dépenses de l'État.

À la différence des régimes de transfert, le Régime de rentes du Québec, tout comme les régimes supplémentaires de rentes, sont des régimes contributifs, ce qui signifie que leur mode de financement est fondé sur la perception d'une contribution sur le salaire. Un régime contributif fonctionne sur la base du principe de l'assurance, en ce sens qu'il établit une relation entre les contributions versées et les prestations reçues. Sans exclure toute forme de redistribution, ces régimes reposent davantage sur le principe d'équité et évitent d'effectuer des transferts importants vers certains groupes ou certaines générations de participants. Pour ce faire, ils doivent nécessairement faire l'objet d'une planification financière à long terme pour garantir aux participants que les droits qu'ils ont acquis par leurs cotisations seront respectés dans l'avenir.

Le régime de retraite public versus les régimes privés

Le mode de financement d'un régime de retraite diffère grandement selon qu'il s'agit d'un régime public, qui s'adresse à l'ensemble de la population, ou d'un régime privé, dont la participation est limitée à un groupe d'employés. Cette distinction tient essentiellement aux disponibilités budgétaires et à la pérennité de l'organisme responsable du paiement des rentes.

À l'origine, le paiement des rentes de retraite des régimes privés était conditionnel à la solvabilité et même à l'existence de l'entreprise au moment de la retraite. Pour protéger les participants à ces régimes, il est vite devenu évident que les droits à une rente de retraite devaient être indépendants de l'avenir des entreprises ou de leur situation financière à un moment donné. Ceci explique l'introduction de législations exigeant la capitalisation du coût des prestations créditées aux participants, par le biais d'une caisse distincte des actifs de

(1) Cela est surtout vrai pour le Supplément de revenu garanti, l'effet redistributif de la Pension de sécurité de la vieillesse étant moindre en raison de son caractère universel.

l'employeur. Dans les régimes supplémentaires de rentes actuels, le lien entre les cotisations et les prestations peut être exprimé de façon très stricte du fait que le régime doit prendre les mesures nécessaires pour qu'il y ait correspondance entre la valeur des actifs de la caisse du régime et la valeur des crédits de rentes attribués. Ces régimes étant sous la surveillance de l'État, qui voit à ce qu'ils s'orientent toujours vers la pleine capitalisation, on peut donc affirmer qu'ils ont présentement un mode de financement adéquat.

Dans le cas du Régime de rentes du Québec, l'organisme responsable du paiement des rentes est l'État, de sorte que les problèmes reliés à la pérennité et à la solvabilité du régime n'existent pas comme lorsqu'il s'agit d'une entreprise. En conséquence, le mode de financement qui a été adopté pour ce régime en 1965 est un mode de financement mixte qui se situe entre le mode de capitalisation propre aux régimes supplémentaires de rentes et le mode de répartition propre aux programmes de transferts. Ce mode de financement devait permettre de concilier des objectifs sociaux, en assurant que chaque génération puisse respecter les engagements du régime envers la génération précédente, et des objectifs économiques, par l'accumulation d'une caisse publique servant à l'expansion économique du Québec. Le principal choix à faire à l'égard d'un mode de financement mixte comme celui du Régime de rentes du Québec porte sur le niveau de la réserve, qui dépend à son tour du rôle social et économique qu'on veut confier à cette réserve.

3.4 Les principes du financement du Régime de rentes du Québec

Le rôle social de la réserve

Le rôle social de la réserve du Régime de rentes du Québec, c'est d'éviter qu'une génération donnée de cotisants, après avoir payé toutes les prestations de la génération précédente, se voie refuser le paiement intégral de ses propres rentes par la génération qui la suit. En effet, le risque qu'une génération de cotisants ne puisse supporter l'effort financier exigé pour respecter les engagements du Régime peut être minimisé si des actifs demeurent disponibles pour alléger un fardeau qui serait autrement jugé inacceptable ou inéquitable.

Une telle attitude de prudence peut être adoptée lorsque l'excédent des revenus (cotisations et rendement) sur les prestations payables est épargné et conservé en « réserve », comme cela s'est fait depuis l'instauration du régime. Toutefois, les règles de prudence quant au financement doivent opérer dans les deux sens: l'épargne courante doit être suffisamment élevée pour que les coûts imputés aux prochaines générations soient perçus par elles comme acceptables; mais elle ne doit pas être élevée au point d'imposer à la génération présente un fardeau inéquitable qui nuirait à son développement économique ou au développement d'autres programmes sociaux. L'objectif de la réserve est donc de permettre un bon équilibre entre les deux extrêmes de façon à assurer le respect du principe de l'équité intergénérationnelle qui est fondamental pour la survie du Régime de rentes du Québec.

Le rôle économique de la réserve

Par ailleurs, le rôle social de la réserve a de meilleures chances d'être atteint si l'épargne réalisée contribue effectivement à la croissance économique, et c'est précisément le rôle qui a été confié à la Caisse de dépôt et de placement du Québec.

La gestion d'un fonds de 10 milliards $ accumulé depuis 1966 dans le compte du Régime de rentes du Québec est susceptible d'améliorer la croissance économique de trois façons. Une partie importante des actifs sert d'abord à développer une structure industrielle forte, essentielle à une économie saine. Cela s'effectue par la souscription en capital-actions dans des secteurs clefs de l'économie. Une autre partie est prêtée aux entreprises sous forme d'obligations

ou d'hypothèques. Les intérêts constituent un revenu pour la Caisse et l'utilisation du capital par le secteur privé sert au développement économique. Certains doutes sont émis sur la troisième catégorie d'investissements de la Caisse: les prêts au gouvernement du Québec. Il convient donc d'apporter une certaine lumière sur le bien-fondé de ces transactions.

Lorsque le gouvernement du Québec doit combler ses besoins financiers, il peut demander aux contribuables d'en supporter le coût immédiatement par le biais de la taxation ou il peut en différer le coût en ayant recours à des emprunts. Si cette dernière option est choisie, le gouvernement peut soit utiliser le marché privé des obligations, soit emprunter de la Caisse de dépôt et de placement aux conditions du marché. Dans les deux cas, le gouvernement a comblé ses besoins financiers. Si le gouvernement choisit d'emprunter de la Caisse de dépôt et placement et si le rendement qui en résulte est compétitif, cette opération est équitable pour le Régime et ses participants. De l'autre côté, le poids à supporter par les générations futures ne diffère pas, qu'un moyen ou l'autre soit utilisé.

Rappelons finalement que l'identification de fonds bien distincts de ceux du gouvernement, la gestion des fonds confiée à un organisme autonome comme la Caisse de dépôt et de placement de même que le paiement d'intérêts au taux du marché sur les emprunts effectués par le gouvernement auprès de la Caisse sont des caractéristiques uniques au Régime de rentes du Québec. La situation concernant les fonds accumulés en vertu du Régime de pensions du Canada diffère largement, comme l'ont souligné les récents rapports et documents produits par le gouvernement fédéral.

Le niveau de la réserve

Pour être vraiment adéquat, le mode de financement du Régime de rentes du Québec devrait donc prévoir l'établissement d'une réserve permettant:

— d'adapter graduellement le Régime aux effets d'une modification dans la pyramide démographique de la population couverte. En effet, les risques que les générations futures s'interrogent sur leur capacité de payer les prestations de leurs retraités sont autant reliés au bouleversement de la structure démographique traditionnelle qu'à la situation économique. Or, la proportion des personnes âgées de 65 ans ou plus dans l'ensemble de la population ne cessera d'augmenter, passant de 8,7% à 21,4% d'ici l'an 2030, ce qui, même dans des conditions économiques stables, laisse appréhender un fardeau financier très lourd pour les prochaines générations;

— de faire face à une conjoncture économique changeante de façon à éviter, lorsque se présentent des conditions économiques difficiles, mais temporaires, d'être obligé d'avoir recours à une augmentation du taux de cotisation pour assurer le paiement des prestations;

— de rendre plus graduelle l'évolution des coûts du Régime, pour faciliter la planification des coûts de production des entreprises. En effet, comme les cotisations au Régime de rentes du Québec constituent l'un de leurs coûts de production, il est souhaitable de fixer le taux de cotisation pour une certaine période, par exemple cinq ans.

Dans un contexte démographique stable, le niveau de la réserve devrait être égal au coût de 2 ans de prestations pour être en mesure de remplir toutes ses fonctions. Toutefois, dans le contexte démographique du Québec, la réserve devra être supérieure à ce niveau, pendant une certaine période, de façon à estomper les effets du vieillissement de la population.

3.5 Le principe de la parité entre les taux de cotisation du Régime de rentes du Québec et du Régime de pensions du Canada

Au moment de leur création en 1966, le Régime de pensions du Canada et le Régime de rentes du Québec étaient en tous points identiques tant au niveau des prestations que des cotisations. Bien qu'au fil des ans des différences au niveau des prestations soient apparues entre les deux régimes, la parité des taux de cotisation a toujours été maintenue. Comme ces différences ont eu pour effet

de faire augmenter les coûts du Régime de rentes du Québec plus rapidement que ceux du Régime de pensions du Canada, le régime québécois s'est retrouvé dès 1983 dans l'obligation d'utiliser une partie des rendements de sa caisse, ce qui n'a pas été le cas pour le Régime de pensions du Canada avant 1985. Toutefois, à long terme, le Régime de pensions du Canada fera face à des problèmes similaires à celui du Régime de rentes du Québec si son taux de cotisation n'est pas modifié.

C'est la raison pour laquelle des discussions fédérales-provinciales ont été entamées afin de revoir le financement des deux régimes. Jusqu'à ce jour, ces discussions ont permis de dégager un accord de principe pour que les taux de cotisation soient augmentés à compter du 1er janvier 1987. Mais, les discussions se continuent quant au rythme d'augmentation des taux. Tenant compte de l'évolution de ces discussions et dans l'hypothèse où elles conduiraient à l'adoption d'une échelle de taux, le Québec considère qu'une augmentation annuelle de 0,2% au cours des cinq prochaines années constitue un strict minimum au-dessous duquel on ne saurait aller sans affecter la santé financière à long terme du Régime de rentes du Québec.

Toutefois, le Québec considère que la meilleure façon d'assurer une saine gestion financière du Régime de rentes du Québec et de minimiser les transferts de coûts entre les générations passe par l'adoption d'une véritable formule de financement.

3.6 Une formule de financement à long terme

La méthode de financement que le gouvernement propose d'adopter permettrait d'utiliser la réserve du Régime pour alléger le fardeau financier des cotisants durant la période où le nombre de bénéficiaires sera très élevé, tout en assurant une progression harmonieuse des taux de cotisation. De plus, pour garantir la stabilité du taux de cotisation, la réserve devrait être maintenue, à long terme, à un niveau approximativement égal au montant estimé des prestations payables pendant deux ans. Un horizon de 20 ans a été retenu pour prendre en compte les changements démographiques. Ceci ne veut pas dire que la réserve couvrirait 20 années de prestations, mais qu'elle serait assez élevée pour absorber les changements démographiques qui se produiront pendant ces vingt ans.

Une telle méthode de financement permettrait aussi de refléter automatiquement dans les taux de cotisation futurs toute augmentation de coût découlant de modifications au Régime.

De façon plus précise, la méthode de financement proposée est la suivante.

Le taux de cotisation pour chaque période de cinq ans serait fixé de façon à ce qu'il y ait égalité entre:

i) d'une part, la somme
   — de la réserve accumulée au début de la période;
   — des cotisations des 20 années suivantes;
   — et des revenus de placements pour ces mêmes années;

ii) et d'autre part, la somme
   — des sorties de fonds (prestations et frais d'administration) pour la même période de 20 ans;
   — et d'une réserve égale à deux fois les sorties de fonds de la 21e année.

Par la suite, le taux de cotisation serait redéterminé de la même façon pour chaque période successive de cinq ans en utilisant à chaque fois une période de projection de 20 ans.

Si cette formule était appliquée dès 1987, le taux de cotisation passerait de 3,6% à 5,7% pour la première période de cinq ans. Pour éviter une hausse trop subite du taux de cotisation, l'augmentation serait limitée à 0,4% par année pour la période allant de 1987 à 1994, ce qui permettrait de passer de façon plus graduelle à une formule de financement.

Le tableau 7 présente les résultats de l'application graduelle de cette formule, selon les hypothèses de la dernière analyse actuarielle publiée au printemps 1984.

Comme on peut le constater, le taux de cotisation augmentera régulièrement pour atteindre 10,6% en 2035, ce qui représente le coût du Régime dans un contexte de stabilité démographique. Pour sa part, la réserve exprimée en pourcentage de la masse salariale de l'année sera presque doublée entre 1987 et 2020, passant de 18,3% à 34,6%, et décroîtra graduellement par la suite pour se stabiliser à environ 18% de la masse salariale. Par contre, on constate que la réserve représentera une proportion toujours décroissante des déboursés annuels du Régime passant d'environ 6 années à 2 années au cours de la période observée.

Ces résultats illustrent l'avantage premier de cette formule, soit celui de stabiliser les coûts du Régime en dépit d'une situation démographique sujette à des bouleversements considérables. Toutefois, cette formule engendre, pour ce faire, l'accumulation d'une réserve qui représente à son maximun 35% de la masse salariale de l'année en cours. Si un tel niveau de réserve devait, à long terme, s'avérer trop élevé, la formule devrait alors être ajustée pour rétablir l'équilibre entre les objectifs sociaux et économiques.

Tableau 7

Impacts financiers de la formule de financement à long terme

Année	Taux de cotisation sur la masse salariale cotisable	Réserve au 31 décembre de la fin de la période			
		en dollars courants (millions)	en dollars de 1984 (millions)	en proportion des déboursés de la dernière année	en pourcentage de la masse salariale totale
1987	4,0%	12 824 $	10 767 $	5,4	18,3%
1988	4,4	13 736	10 880	5,1	18,1
1989	4,8	14 803	11 062	4,9	18,0
1990	5,2	16 024	11 297	4,7	18,0
1991	5,6	17 493	11 634	4,6	18,1
1992	6,0	19 253	12 080	4,5	18,4
1993	6,4	21 378	12 654	4,5	18,8
1995	6,7	26 476	13 947	4,5	19,7
2000	7,4	43 719	17 210	4,6	21,4
2005	8,2	74 632	21 954	4,8	24,1
2010	8,9	127 506	28 028	5,0	28,2
2015	9,6	205 563	33 765	5,0	32,3
2020	10,1	308 579	37 876	4,7	34,6
2025	10,3	424 041	38 894	4,2	34,0
2030	10,5	531 017	36 396	3,5	30,1
2035	10,6	644 043	32 986	3,0	25,4
2040	10,6	805 080	30 812	2,7	22,1
2045	10,6	1 045 709	29 907	2,5	20,1
2050	10,6	1 395 151	29 816	2,4	18,8

Source: Régie des rentes du Québec.

3.7 Les avantages d'une formule de financement à long terme

Le gouvernement du Québec reconnaît l'importance de la parité entre les taux de cotisation au Régime de rentes du Québec et au Régime de pensions du Canada. En effet, si l'écart entre les taux de cotisation aux deux régimes devenait trop important, il pourrait en résulter des impacts tant sur la concurrentialité des entreprises québécoises que sur l'attrait des investissements étrangers.

C'est pourquoi le Québec souhaite que les autres provinces prennent en considération l'importance d'implanter une véritable formule de financement, car il demeure convaincu qu'une telle formule comporte de nombreux avantages, notamment :

— l'établissement d'un lien entre l'évolution des cotisations et des prestations permet de refléter automatiquement dans les taux toute modification dans la conjoncture démographique ou économique;

— toute amélioration apportée dans l'avenir au Régime se traduirait automatiquement par une augmentation des taux de cotisations équivalente au coût des améliorations;

— elle permet de réduire les transferts de coûts entre les générations. Ainsi, par exemple, l'utilisation de taux de cotisation inférieurs à ceux produits par la formule ferait en sorte que les générations futures seraient dans l'obligation de payer un taux de cotisation maximum plus élevé que celui produit par la formule;

— finalement, une telle formule accorde à la population une garantie quant à la viabilité du Régime à long terme.

Résumé — synthèse

Un financement à revoir à la lumière de 2 objectifs: l'équité intergénérationnelle et une saine gestion financière du Régime de rentes du Québec

Le taux de cotisation actuel est insuffisant pour assurer la viabilité du Régime de rentes du Québec. Un tel régime d'assurance sociale doit faire l'objet d'une planification financière à long terme pour être en mesure de respecter ses engagements dans l'avenir. Sans viser la pleine capitalisation, sa réserve doit lui permettre de réduire les transferts de coûts entre les générations en atténuant les effets du vieillissement de la population et des changements dans la conjoncture économique. Pour ce faire, le gouvernement propose d'adopter une véritable formule de financement (5-20-2) qui établit un lien automatique entre les cotisations et les prestations. Il conserve cependant une certaine flexibilité afin de respecter le principe de la parité entre le Régime de rentes du Québec et le Régime de pensions du Canada.

Les problèmes de l'actuel financement

Depuis 1983, les cotisations annuelles au Régime de rentes du Québec sont insuffisantes pour payer les prestations d'une année et l'on doit donc utiliser une partie des rendements de la réserve.

Si aucune modification n'est apportée, la réserve elle-même sera épuisée dès 1999 et les générations futures devront alors subir des hausses de cotisation importantes d'autant plus que, par la suite, le nombre de cotisants pour chaque retraité diminuera sensiblement.

Les caractéristiques propres au financement du Régime de rentes du Québec

Contrairement aux régimes de transferts financés par l'État, le Régime de rentes du Québec est financé par les contributions des travailleurs et des employeurs. Il doit donc faire l'objet d'une planification financière à long terme pour garantir aux participants le respect de leurs droits acquis dans l'avenir.

Même s'il n'est pas nécessaire pour un régime public de retraite de viser la pleine capitalisation, sa réserve doit être suffisante toutefois pour lui permettre d'atténuer les transferts de coûts entre les générations qui pourraient résulter de la conjoncture démographique. Cet objectif social aura d'autant plus de chance d'être atteint si la réserve contribue aussi à la croissance économique.

Le principe de la parité entre le Régime de rentes du Québec et le Régime de pensions du Canada

Jusqu'à présent, les taux de cotisations au Régime de pensions du Canada et au Régime de rentes du Québec sont demeurés indentiques même si le régime québécois est devenu plus généreux au cours des dernières années. Conscient des avantages d'une telle parité, le Québec participe aux discussions fédérales-provinciales qui ont permis d'obtenir un accord de principe pour augmenter les taux en 1987 et qui se continueront pour déterminer le rythme de cette augmentation.

Une formule de financement à long terme

La formule de financement proposée (5-20-2) fixe le taux de cotisation pour chaque période de 5 ans en fonction de l'évaluation prévue des coûts du Régime sur un horizon de 20 ans et en ayant comme objectif l'accumulation d'une réserve équivalente à 2 années de prestations. Pour éviter une hausse trop subite des cotisations, l'augmentation serait limitée à 0,4% par année pour la période allant de 1987 à 1994.

L'application de cette formule ferait augmenter graduellement le taux de cotisation jusqu'à un maximum de 10,6% en 2035, ce qui représente le coût réel du Régime. Pour sa part, la réserve augmenterait graduellement de 1987 à 2020 puis se stabiliserait ensuite à environ 2 années de prestations.

Les avantages d'une formule de financement

Reconnaissant l'importance de la parité entre les cotisations au Régime de rentes du Québec et au Régime de pensions du Canada, le Québec souhaite que les autres provinces considèrent les avantages de l'implantation d'une véritable formule de financement, soit:

— le lien automatique entre l'évolution des prestations et des cotisations;
— l'adaptation continuelle du taux de cotisation aux changements économiques et démographiques;
— la réduction des transferts de coûts entre les générations.

Chapitre 4
Les régimes supplémentaires de rentes

L'évolution des régimes privés au cours des dernières décennies a été marquée par un changement dans leur définition. Conçus autrefois comme des « récompenses pour longs et loyaux services », ils sont davantage considérés à présent comme du « salaire différé ». Pendant cette période a été introduite l'idée que la sécurité financière du retraité devait faire partie intégrante des conditions de travail et tous reconnaissent aujourd'hui que l'objectif premier d'un régime de retraite est le paiement d'une rente au salarié à sa retraite.

L'atteinte de cet objectif est liée à un ensemble de considérations qui influencent les régimes privés. Ainsi, pour le travailleur, les motivations pourront varier selon qu'il contribue ou non au régime, ou encore selon que sa participation est obligatoire ou facultative. Si une cotisation est requise, le salarié s'attend généralement à un rendement sur cette épargne à tout le moins comparable à ce qu'il aurait pu réaliser autrement. Cette attente est d'autant plus ferme si sa participation est obligatoire. De plus, il s'attend à accumuler des droits à une rente afin de s'assurer une continuité de revenu lors de la retraite et ce, conjointement avec les différents employeurs pour lesquels il a travaillé. Par ailleurs, généralement, les employeurs conçoivent le régime de retraite comme un avantage qu'ils accordent globalement à leurs employés et comme partie intégrante de leur politique de gestion et de rémunération du personnel, que ce soit lors du recrutement, de l'incitation à la retraite ou lors des négociations des conditions de travail.

Pour sa part, le gouvernement considère que les régimes privés constituent un élément essentiel du système de sécurité du revenu à la retraite parce que, grâce à leur flexibilité, ils peuvent mieux s'adapter à la situation particulière de certaines catégories de travailleurs ou d'entreprises. Ainsi, par exemple, ils permettront aux travailleurs à revenu élevé d'obtenir un meilleur remplacement de leur revenu au moment de la retraite ou encore, pour d'autres travailleurs occupant des emplois pénibles, de profiter d'une retraite à un âge moins avancé.

4.1 L'évaluation des régimes supplémentaires de rentes

Un des objectifs d'un système de sécurité financière des personnes âgées consiste à inciter, par différents mécanismes, les travailleurs à épargner pendant leur vie active en vue de s'assurer à leur retraite une meilleure continuité de revenu que celle que leur procureraient les régimes publics. Bien entendu, ces mécanismes s'adressent plus particulièrement aux travailleurs dont les revenus sont plus que suffisants pour couvrir leurs besoins de base.

Les régimes supplémentaires de rentes constituent actuellement l'un des principaux mécanismes d'épargne en vue de la retraite. Les cotisations à ces régimes sont déductibles de l'impôt sur le revenu jusqu'à un certain plafond. Près de 1 125 000 personnes travaillant au Québec participaient à un régime supplémentaire de rentes en 1982, ce qui représentait environ 40% de l'ensemble des travailleurs salariés, et 44% du groupe des travailleurs salariés à temps plein âgés de 20 à 64 ans, groupe qui constitue la clientèle-cible de ces régimes. Toutefois, la proportion des contribuables qui utilisent ce mécanisme d'épargne en vue de supplémenter leurs revenus à la retraite varie grandement selon la tranche de revenu, tel qu'illustré au tableau suivant.

Tableau 8

Participation à des régimes supplémentaires de rentes selon le niveau de revenu — 1982*

Tranche de revenu	Pourcentage des contribuables
0 à 5 000	1,3
5 000 à 10 000	4,9
10 000 à 15 000	16,2
15 000 à 20 000	37,9
20 000 à 25 000	50,5
25 000 à 30 000	62,3
30 000 à 35 000	66,1
35 000 à 50 000	65,9
50 000 et +	42,7

* Les pourcentages de participation sont légèrement sous-évalués du fait que les participants à des régimes non-contributifs ne sont pas inclus.

Note: Salaire industriel moyen en 1982: 20 100 $

Source: Ministère du Revenu du Québec, Statistiques préliminaires établies à partir du Fichier des déclarations de revenu des individus.

On constate d'abord à la lecture de ce tableau qu'une très faible proportion des contribuables dont les revenus sont inférieurs au revenu moyen cotise à un régime supplémentaire de rentes. Par contre, chez les contribuables dont les revenus sont supérieurs à la moyenne, le taux de participation est plus élevé, atteignant même 66% pour certaines catégories de revenus.

Toutefois, ces taux de participation ne sont pas uniformes et, comme le montre le tableau suivant, varient grandement selon le secteur d'activité des entreprises.

Tableau 9

Taux de participation à des RSR selon le secteur d'activité économique — 1979

	Nombre de salariés	Taux de participation %
Agriculture	22 000	0,3
Sylviculture	17 300	1,4
Mines et carrières	24 200	87,1
Bâtiments et travaux publics	113 700	97,1
Industries manufacturières	531 800	47,4
Transports, communications et autres services publics	208 800	54,8
Commerce	365 200	18,0
Finances, assurances et affaires immobilières	125 700	42,9
Services socioculturels, commerciaux et personnels(1)	685 000	49,3
Administration publique et défense	197 000	95,0

(1) Comprend les employés des secteurs des affaires sociales et de l'éducation.

Source: Québec (Prov.), Régie des rentes du Québec, *Les régimes privés de retraite, le pourquoi de la non-participation*, 1983, p. 111.

À la lumière de toutes ces données, il semble donc que les régimes supplémentaires de rentes mis en place pour inciter les gens à épargner en vue de la retraite jouent bien leur rôle auprès des clientèles dont les revenus sont supérieurs à la moyenne. Cependant, les revenus qu'ils produisent à la retraite demeurent bien en-deçà des attentes. En effet, au cours des dernières années, de nombreux rapports ont démontré leur inefficacité dans leur état actuel à complémenter les régimes publics de retraite.

Cela provient surtout du fait que les règles régissant ces régimes n'ont pas été modifiées pour s'adapter à un des changements socio-économiques importants survenus au cours des dernières décennies, à savoir l'accroissement rapide de la mobilité de la main-d'oeuvre. À cet égard, le gouvernement du Québec a participé à des rencontres interprovinciales dans le but de procéder à une réforme des régimes supplémentaires de rentes de façon à les rendre plus efficaces tout en maintenant la meilleure uniformité entre les diverses législations dans ce domaine. Ces rencontres ont permis de dégager un consensus d'une majorité de provinces sur les modifications à apporter. Le gouvernement du Québec entend donc déposer bientôt un avant-projet de loi sur les régimes supplémentaires de rentes qui reflétera ces consensus et qui permettra de préciser les aspects techniques de la réforme en vue de la Commission parlementaire. Les modifications proposées, qui prendront effet à compter de 1987, portent principalement sur la participation, la cotisation de l'employeur, les règles d'acquisition et d'immobilisation, la transférabilité et la protection pour les conjoints survivants.

L'avant-projet de loi tiendra également compte de la consultation que la Régie des rentes a menée depuis décembre 1983 dans le cadre de la réécriture de la Loi sur les régimes supplémentaires de rentes. Parmi les sujets qu'on y retrouvera, il y a:

— l'information aux participants;
— l'assouplissement des normes de placement;
— les nouvelles normes de solvabilité et l'assouplissement des normes de capitalisation;
— la surveillance des régimes et la responsabilité des parties.

4.2 La participation

Dans un régime supplémentaire de rentes, le montant de la prestation de retraite est fortement relié à la période de participation de l'employé. Une adhésion tardive permet rarement que soit atteint le niveau de remplacement du revenu que laisserait espérer une longue période de service chez l'employeur. Il devient donc essentiel de favoriser une participation hâtive des employés qui, selon toute vraisemblance, anticipent un apport significatif de leur régime supplémentaire de rentes au moment de leur retraite. Aussi, dans les entreprises ayant un régime de retraite, la participation à ce régime devra être offerte à tout employé visé par le régime au plus tard après deux années de service, si son revenu annuel a été au moins égal à 35% du maximum des gains admissibles du Régime de rentes du Québec durant cette période. Cette dernière règle vise surtout à assurer aux employés à temps partiel une participation aux régimes supplémentaires de rentes, tout en évitant que cette participation touche les employés ayant de très faibles gains.

4.3 L'intérêt sur les cotisations des participants

Il est tout à fait normal de penser qu'un participant à un régime supplémentaire de rentes devrait obtenir sur ses cotisations au régime un rendement au moins équivalent à celui qu'il aurait obtenu par d'autres mécanismes d'épargne. Pourtant, ce n'est pas toujours le cas. Lorsqu'un employé cesse sa participation au régime, un bon nombre de régimes n'accordent qu'un faible intérêt et parfois aucun intérêt sur les cotisations qu'il a versées. Il devient donc nécessaire d'imposer, par législation, la sauvegarde de la valeur des

cotisations de l'employé en fixant un taux d'intérêt minimum à créditer sur ses cotisations. Ce taux devra correspondre à un rendement que peuvent réaliser les régimes sur leurs investissements. Il devra également être basé sur une période de référence suffisamment longue pour éviter les fluctuations à court terme.

Sur cette question, plusieurs formules ont été avancées pour répondre au besoin. Un consensus semble s'être réalisé sur un intérêt calculé à partir du rendement moyen des obligations à long terme du gouvernement du Québec au cours des cinq dernières années. Le gouvernement du Québec, pour sa part, endosse cette proposition tout en restant conscient que d'autres formules pourraient s'avérer satisfaisantes. Aussi, parce que la gestion paritaire, qui responsabilise le cotisant face au rendement de sa caisse, prend de plus en plus d'ampleur et que le gouvernement entend promouvoir cette formule, les responsables du régime pourront adopter une formule qui reflète les rendements de la caisse. Cette dernière formule sera, par contre, obligatoire dans le cas des régimes à cotisations définies[1].

4.4 L'acquisition, l'immobilisation et la cotisation minimale de l'employeur

La solution du problème de l'adéquation du revenu de retraite aux besoins des retraités repose pour une large part sur la possibilité d'accumuler des crédits de rentes dans un régime supplémentaire de rentes. Dans un contexte de mobilité des travailleurs, cette accumulation demeure problématique. Des conditions minimales d'acquisition du droit à une rente différée ont été prévues dans la Loi sur les régimes supplémentaires de rentes. Celle-ci stipule que les crédits de rentes accumulés sont acquis au participant lorsque celui-ci atteint 45 ans d'âge et 10 ans de service, tout en laissant aux régimes le soin de prévoir des modalités plus avantageuses. Mais les tentatives dans ce sens ont été plutôt timides si on en juge par les résultats obtenus.

En 1979, une enquête de la Régie des rentes a dénombré 51 000 cotisants ayant cessé de participer à leur régime de retraite pour des raisons autres que le décès, l'invalidité ou la retraite. De ce nombre, 3% ont eu droit à une rente différée parce qu'ils rencontraient les critères d'acquisition obligatoire (45 et 10). De plus, à peine 3,5% ont eu droit à une rente différée parce que leur régime prévoyait une acquisition plus rapide que celle prescrite.

Face à ces chiffres, on se doit de conclure que la règle actuelle d'acquisition est trop tardive puisque, même en ayant cotisé pendant un grand nombre d'années à différents régimes, certains travailleurs ne peuvent bénéficier des cotisations de l'employeur, n'ayant jamais rencontré les conditions d'acquisition. Afin de reconnaître les besoins de revenus de retraite du travailleur mobile et de préserver l'intégralité de la rémunération du salarié, nous proposons que l'acquisition et l'immobilisation des crédits de rentes soient effectives après deux années de participation au régime.

Ainsi, un travailleur qui cesse sa participation à un régime alors qu'il compte 2 ans de participation aura acquis les cotisations de l'employeur, et celles-ci, ajoutées à ses propres cotisations, ne pourront être utilisées à d'autres fins qu'une rente de retraite.

Si cette règle nous permet d'atteindre les objectifs visés pour les régimes non contributifs et ceux à cotisations déterminées, il en va autrement pour les régimes contributifs à prestations déterminées[2]. En effet, dans ces régimes, les cotisations de l'employeur ne sont pas spécifiquement identifiées à chaque participant mais couvrent les coûts des rentes acquises par l'ensemble des employés au cours d'une année. Comme il en coûte plus cher pour octroyer une rente à un travailleur plus âgé qu'à un jeune travailleur, étant donné que pour ce dernier ses cotisations s'accumuleront avec intérêt pendant une plus

(1) Régime dans lequel, la cotisation étant spécifiée, la rente est établie d'après les fonds à l'actif du participant.
(2) Régime dont la rente est déterminée soit en fonction du salaire du cotisant, soit en fonction d'un nombre d'années de cotisation ou soit en fonction des deux.

longue période avant la retraite, les cotisations de l'employeur servent davantage à payer les rentes acquises par les plus vieux employés. Il arrive même souvent que, pour un employé plus jeune, ses seules cotisations soient plus que suffisantes pour acheter la rente qu'il a acquise. Aussi, lorsqu'un jeune employé quitte un régime, la règle d'acquisition ne garantira pas qu'il bénéficiera de la cotisation de son employeur et la règle d'immobilisation n'aurait alors pour effet que de geler ses propres cotisations jusqu'au moment de sa retraite.

Pour assurer une participation de l'employeur à l'égard de chacun des employés visés par un régime et concrétiser l'acquisition, une règle additionnelle est nécessaire. Elle consiste à exiger une cotisation minimale de la part de l'employeur. Cette cotisation minimale devra équivaloir à 50% de la valeur de la prestation de retraite accumulée au moment du départ de l'employé.

4.5 La transférabilité

Après avoir fixé les règles d'acquisition et d'immobilisation d'un régime supplémentaire de rentes, il reste encore à prévoir un mécanisme efficace de transférabilité, c'est-à-dire un mécanisme facilitant les transferts de crédits accumulés entre ces régimes lors d'un changement d'emploi, ou permettant l'accumulation des crédits dans un même véhicule d'épargne lorsqu'il n'y a pas de régime chez le nouvel employeur.

Présentement, lorsqu'un travailleur cesse sa participation à un régime supplémentaire de rentes après avoir rempli les règles d'acquisition et d'immobilisation, c'est généralement le régime qu'il vient de quitter qui aura la responsabilité du paiement de la rente lorsque viendra la retraite (rente différée) et qui conservera les actifs dans sa caisse.

Quelquefois, une entente entre le régime de l'ancien employeur et celui du nouvel employeur permet de reconnaître, à l'intérieur de ce dernier régime, des crédits équivalents à ceux acquis dans le régime de l'ancien employeur, sous réserve d'un transfert d'actifs selon les conditions prévues à l'entente. Le plus souvent, l'utilisation de telles ententes s'avère avantageuse pour l'employé, puisque la rente ne provient que d'un seul payeur et, surtout, peut être calculée comme si tout le service y ouvrant droit avait été effectué auprès du même employeur.

Il est incontestable que l'utilisation d'ententes de transférabilité entre les régimes permettrait d'empêcher que les changements d'emploi d'un participant donné ne réduisent sa rente de retraite. Malheureusement, de telles ententes demeurent, pour l'instant, des cas isolés et il est peu probable, compte tenu du grand nombre et de la diversité des régimes supplémentaires de rentes, que ces ententes se généralisent.

Comme l'absence de transférabilité constitue une des causes du peu de revenus de retraite générés par les régimes supplémentaires de rentes dans le système actuel, il apparaît donc nécessaire de faciliter par voie de législation le transfert des rentes acquises lorsqu'un employé met fin à sa participation.

D'une façon générale, les rares ententes de transférabilité existantes continueront de s'appliquer. De plus, la loi imposera l'exigence minimale que le nouveau régime accepte la valeur de la rente acquise auprès de l'ancien régime.

Ainsi, la rente acquise par un employé qui cesse sa participation à un régime donné pourra être transférée au régime du nouvel employeur, s'il en a un. La valeur de la rente transférée sera établie en vertu de dispositions précisées dans la loi et le transfert des fonds pourra s'étendre sur une période n'excédant pas cinq ans (sans dépasser la date de la retraite), selon le degré de capitalisation de l'ancien régime. Ce délai de cinq ans alloué au régime pour effectuer le transfert est nécessaire pour éviter qu'une sortie de fonds immédiate vienne affecter le niveau de capitalisation du régime, causant ainsi un préjudice aux participants qui demeurent dans le régime.

Pour régler le problème de transférabilité, le précédent gouvernement fédéral proposait, dans son dernier budget, la création d'un véhicule d'épargne personnalisé semblable au régime enregistré d'épargne-retraite actuel, soit le compte enregistré de pension. Pour sa part, le gouvernement du Québec estime que l'instauration d'un tel mécanisme constitue une avenue de solution intéressante mais que son rôle devrait se limiter à assurer la transférabilité. Ainsi ce nouveau compte d'épargne ne devrait recevoir que des fonds provenant des régimes supplémentaires de rentes et ces fonds devraient être immobilisés jusqu'au moment de la retraite.

La création d'un tel véhicule permettrait sans doute de régler certains problèmes liés à une acquisition et une immobilisation rapide, notamment:

— le fardeau administratif additionnel pour les administrateurs de régimes de retraite résultant du maintien d'un grand nombre de rentes différées dont le montant serait souvent peu élevé;
— les difficultés pour une personne ou pour sa succession de conserver la trace de plusieurs rentes différées, acquises en vertu des régimes des différents employeurs qu'elle a eus au cours de sa carrière et les pertes de revenus de retraite qui en résulteraient;
— les problèmes des administrateurs de régimes qui très souvent ne pourraient rejoindre leurs anciens employés lorsque le moment serait venu de leur verser une rente ou lorsque d'autres événements affecteraient le régime, comme, par exemple, la terminaison du régime, sa fusion avec un autre régime ...;
— l'impossibilité pour une personne de suivre l'administration des fonds qu'elle détiendrait dans les régimes de ses anciens employeurs.

Par ailleurs, le simple transfert de la valeur des prestations acquises dans un véhicule personnalisé dont l'employé serait seul responsable pourrait également soulever quelques difficultés. Ainsi, à titre d'exemple, il est prévu que les régimes supplémentaires de rentes disposeront d'une période pouvant atteindre cinq ans pour transférer la valeur des crédits de rentes accumulés par le travailleur au moment de son départ. Qui sera alors responsable du suivi d'un transfert étalé sur plusieurs années; le travailleur lui-même, le régime de son nouvel employeur, l'institution financière qui gère son compte immobilisé d'épargne-retraite ou bien une agence centrale?

L'ensemble des gouvernements qui ont adopté des lois encadrant les régimes de retraite avaient déjà prévu et spécifié, dans ces lois, les dispositions nécessaires pour centraliser l'administration des règles de transférabilité au sein d'une agence. Ainsi, on retrouve, dans l'actuelle loi sur les régimes supplémentaires de rentes, deux articles permettant à la Régie des rentes de désigner ou d'établir une institution susceptible de gérer la transférabilité.

Afin d'analyser les problèmes qui pourraient résulter d'une transférabilité par le biais de mécanismes individuels d'épargne, le gouvernement du Québec annonce la création d'un Comité mixte comprenant des représentants des secteurs public et privé, qui sera mis sur pied au cours des prochaines semaines pour déterminer les rôles respectifs de chacun de ces secteurs dans le cadre de la transférabilité et pour définir les responsabilités qui pourraient être confiées à cette agence, sa composition et les pouvoirs qu'elle devra détenir de façon à être en mesure notamment de:

— maintenir à jour et rendre accessible l'information relative à l'épargne-retraite détenue par les travailleurs;
— obtenir une gestion efficace de cette épargne dans le meilleur intérêt des travailleurs et de l'économie québécoise en général;
— simplifier le processus de transformation de l'épargne-retraite en rente de retraite.

Il est à noter qu'une telle agence devra faire une large place aux institutions financières du secteur privé pour gérer les fonds transférés, puisque ces fonds proviennent en grande partie des régimes de retraite du secteur privé.

Ce comité devra faire rapport au gouvernement dans les meilleurs délais car ce dernier compte pouvoir insérer les modifications requises à la Loi sur les régimes supplémentaires de rentes pour concrétiser les règles de transférabilité en même temps qu'il y apportera les autres modifications contenues dans ce chapitre.

4.6 La protection des conjoints survivants

Certains régimes supplémentaires de rentes stipulent qu'en cas de décès du participant avant la retraite, le bénéficiaire n'a droit qu'à la valeur des cotisations accumulées du participant décédé. Dans bien des cas, une telle prestation est bien inférieure à la valeur des crédits de rentes attribués au participant et sur lesquels la planification financière de la famille avait pu être basée. Il apparaît donc nécessaire que, pour tous les régimes, les règles d'acquisition décrites plus haut relativement aux cessations de participation, s'appliquent également en cas de décès, ce qui signifie que le conjoint survivant ou les héritiers bénéficieraient aussi des cotisations de l'employeur.

Dans le cas du décès d'un participant après sa retraite, certains régimes ne prévoient aucune prestation pour le conjoint survivant. La réduction de revenu qu'entraîne la cessation du paiement de la rente d'un régime supplémentaire de rentes au moment du décès du participant peut s'avérer dramatique pour le conjoint survivant. Les régimes privés devront donc prévoir à l'avenir le paiement d'une rente déterminée de telle façon qu'au décès du participant, au moins 60% de la rente continue à être payée au conjoint survivant, à moins que, d'un commun accord, les deux conjoints choisissent une autre forme de rente. Pour pallier aux difficultés d'adaptation des régimes ne prévoyant pas déjà une telle clause, la rente de retraite du travailleur pourra être ajustée sur bases actuarielles.

4.7 La gestion paritaire

Le processus d'évolution des régimes supplémentaires de rentes et les modifications proposées jusqu'à présent confirment la reconnaissance des cotisations au régime comme du salaire différé. Parallèlement à cette nouvelle philosophie, on pourrait s'attendre à une implication grandissante des participants à la gestion de la caisse.

Pour cette raison, si une majorité des employés le désirent, les administrateurs d'un régime de retraite devraient mettre sur pied un comité paritaire consultatif auquel devrait être remise toute l'information relative à la gestion du régime. Les employés pourraient alors prendre connaissance de la façon dont leur régime est géré et faire les recommandations qui s'imposent, s'il y a lieu. Nous croyons aussi que la gestion paritaire des régimes devrait être mise en place dans les entreprises où la majorité des employés le désirent. En plus des représentants de l'employeur et des employés, il serait intéressant que les retraités de l'entreprise puissent aussi déléguer un représentant à ce comité. Celui-ci ayant une connaissance du vécu, son apport pourrait s'avérer fort constructif pour les employés actifs. Sa présence permettrait aussi de rappeler que des améliorations au régime résultant de surplus devraient s'appliquer non seulement aux travailleurs actifs mais également aux retraités qui ont contribué à produire ce surplus. Enfin, le comité consultatif ou le comité de gestion pourrait étendre ses préoccupations de façon à englober d'autres éléments d'une politique de retraite qui touche non seulement les retraités mais aussi les travailleurs approchant l'âge de la retraite (par exemple, retraite graduelle, temps partiel, préparation à la retraite, etc.).

4.8 La protection contre l'inflation

Avec la transférabilité, les droits à la retraite pourront être accumulés et protégés d'une certaine façon contre l'inflation, car ils bénéficieront d'un certain rendement tout au long de la vie active du travailleur. Par contre, il ne faut pas oublier que l'inflation vient aussi gruger le pouvoir d'achat des retraités.

Plusieurs méthodes d'indexation des rentes des régimes de retraite privés ont été proposées. Qu'il suffise de mentionner: l'établissement d'une assurance-inflation, un crédit d'impôt ou une exemption fiscale spéciale pour contrebalancer une perte de valeur de la rente de retraite imputable à l'inflation, l'obligation de revaloriser les rentes selon un indice prescrit ou en fonction des gains d'intérêt excédentaires de la caisse de retraite. Cette dernière méthode a d'ailleurs retenu l'attention de l'ACOR* et de certains autres groupes d'étude. Le gouvernement fédéral proposait pour sa part d'indexer les rentes de 60% de l'indice des prix à la consommation.

Le coût de l'indexation des rentes d'un régime de retraite privé est relativement élevé. Il varie selon le niveau de protection souhaité, la valeur de la prestation que l'on veut protéger de l'inflation et le niveau courant de l'inflation. Ce coût est d'ailleurs l'objet de vives préoccupations pour tous les groupes touchés par les régimes de retraite privés.

D'autre part, une partie des prestations que reçoivent les travailleurs retraités est déjà protégée contre l'inflation, soit des prestations versées au titre de la Pension de la sécurité de vieillesse et du Régime de rentes du Québec. Le gouvernement du Québec, pour sa part, considère que, compte tenu de son coût, l'indexation des prestations de retraite doit demeurer un élément de négociation entre l'employeur et ses employés. En effet, on estime, par exemple, que pour certains types de régimes, l'indexation des rentes pourrait se traduire par une augmentation des coûts de l'ordre de 60%. Une telle augmentation des coûts pourrait avoir des impacts négatifs importants tels que le transfert de régimes à prestations déterminées vers des régimes à cotisations déterminées, la création de déficits dans les régimes ou même la fermeture de certains d'entre eux. Par ailleurs, plutôt que l'indexation, les participants pourraient préférer améliorer d'autres aspects de leur régime tels que le niveau de la rente de retraite, des mesures prévoyant l'anticipation de la rente de retraite ou autres. Ainsi, même si elle est souhaitable, l'indexation des rentes reste une mesure coûteuse que l'on doit laisser à la négociation.

4.9 Les coûts de la réforme proposée pour les régimes supplémentaires de rentes

Les coûts relatifs aux modifications proposées varieront sensiblement d'un régime à l'autre selon le type de prestations qu'ils offrent, selon qu'ils sont contributifs ou non, selon les règles d'acquisition en vigueur avant la réforme et selon plusieurs autres éléments du régime. Par exemple, l'impact financier résultant de l'exigence d'accorder un intérêt minimum sur les cotisations sera beaucoup plus élevé pour un régime qui n'accorde présentement aucun intérêt sur les cotisations d'un participant au moment de son départ que pour un régime qui accorde déjà un intérêt basé sur les rendements de la caisse.

De plus, même pour deux entreprises ayant des régimes supplémentaires de rentes identiques, les impacts de la réforme pourront être très différents selon les caractéristiques propres à chaque entreprise, telles que la structure d'âge des employés et la mobilité des travailleurs. Ainsi, la réduction des conditions d'acquisition aura un impact plus faible sur les coûts du régime dans une entreprise où la majorité des employés rencontrent les conditions actuelles d'acquisitions que dans une entreprise où la majorité des employés ont moins de 40 ans.

Il convient donc d'être très prudent dans toute évaluation des coûts engendrés par une réforme qui porte sur les régimes privés de retraite.

Une récente étude commandée par le « Business Committee on Pension Policy », comité regroupant plusieurs associations d'entreprises privées, illustre les impacts d'une série de modifications similaires à celles que nous proposons. Il s'agit toutefois de résultats qui ne peuvent être utilisés qu'à titre indicatif compte

* L'Association canadienne des organismes de contrôle des régimes de retraite.

tenu des réserves énoncées ci-haut. Il ressort de cette étude que la réforme touchant les règles en cas de cessation de participation et de décès avant la retraite entraînerait une hausse de coûts des régimes d'environ 10%, cette augmentation étant plus élevée pour les régimes à prestations déterminées que pour les régimes à cotisations déterminées. Si on ajoute à ces réformes l'exigence d'une indexation partielle des rentes de retraite, l'impact global sur les coûts des régimes passerait à environ 55%. Cet impact ne se ferait sentir que sur les régimes à prestations déterminées, le coût étant nul pour les régimes à cotisations déterminées.

En conséquence, les propositions de réformes touchant les régimes supplémentaires de rentes entraîneraient pour les régimes privés une augmentation de coûts qui, somme toute, s'avèrerait bien acceptable.

Tableau 10

Estimations du coût pour les RSR des mesures proposées en proportion de la masse salariale[1]

Type de régime	Coût avant réforme	Coût après réforme	% d'augmentation
Régimes contributifs			
— régime à cotisation déterminée	7,6	8,0	5,3
— régime moyenne de carrière	5,5	5,9	7,3
— régime fin de carrière	6,1	6,6	8,2
Régimes non contributifs			
— régime fin de carrière	3,9	4,3	10,3
— régime à rentes forfaitaires	2,0	2,1	5,0

(1) Source : Étude réalisée par la Société conseil Mercer limitée pour le compte du « Business Committee on Pension Policy ».

Résumé — synthèse

Adapter les régimes privés aux réalités socio-économiques d'aujourd'hui

Plusieurs rapports ont déjà démontré que les régimes privés de retraite, malgré les sommes importantes qui leur sont consacrées, produisent peu de revenus à la retraite. Cela provient en grande partie du fait que les lois leur posant des normes minimales n'ont pas été révisées pour s'adapter aux changements socio-économiques (mobilité des travailleurs, reconnaissance des régimes supplémentaires de rentes à titre de salaire différé...) survenus depuis 1966. Ayant participé à des rencontres interprovinciales qui ont déjà permis d'atteindre des consensus sur les principaux éléments, le gouvernement du Québec est maintenant prêt à déposer un avant-projet de loi sur la réforme des régimes supplémentaires de rentes.

Évolution de la définition des régimes supplémentaires de rentes

Conçus autrefois comme des récompenses pour loyaux services, les régimes supplémentaires de rentes sont davantage considérés à présent comme du salaire différé et ils constituent un élément important du système de sécurité du revenu à la retraite.

Évaluation des régimes supplémentaires de rentes

Les 5 000 régimes en vigueur au Québec couvrent environ 40% des salariés, mais ce pourcentage varie grandement selon le niveau du revenu et le secteur d'activités.

Les régimes supplémentaires de rentes jouent bien leur rôle d'incitation à l'épargne auprès des clientèles visées, mais les revenus qu'ils produisent à la retraite ne répondent pas aux attentes.

Nécessité de réviser les normes minimales

Cette situation provient en grande partie du fait que les lois qui régissent ces régimes n'ont pas été révisées pour s'adapter aux changements socio-économiques (mobilité des travailleurs) survenus depuis 1966.

Des rencontres inter-provinciales ont permis d'atteindre des consensus sur les principaux éléments à modifier et le gouvernement du Québec est maintenant prêt à déposer un avant-projet de loi sur la réforme des régimes supplémentaires de rentes qui prendrait effet à compter de 1987.

Les éléments de la réforme

Les principales modifications qui seront apportées à la Loi sur les régimes supplémentaires de rentes sont les suivantes:

la participation:

dans les entreprises ayant un régime, l'accès à ce régime devra être offert à tout employé comptant 2 années de service avec un salaire au moins égal à 35% du maximum des gains admissibles au Régime de rentes du Québec (23 400 $ en 1985);

l'acquisition et l'immobilisation:

la loi prévoira qu'un participant qui quitte un régime aura acquis les cotisations de son employeur s'il compte 2 années de participation et celles-ci additionnées à ses propres cotisations ne pourront être utilisées à d'autres fins que le versement d'une rente de retraite;

l'intérêt minimal sur les cotisations:

le régime supplémentaire de rentes devra allouer un intérêt minimal au participant qui quitte le régime, intérêt qui sera basé sur un indice extérieur (rendement moyen des obligations du Québec) ou sur les rendements de la caisse du régime;

la cotisation minimale de l'employeur:

la loi imposera une cotisation minimale de l'employeur équivalente à 50% de la valeur de la rente de retraite accumulée par le participant;

la transférabilité:

le régime devra offrir à un participant qui le quitte la possibilité de transférer ses crédits de rentes dans le régime de son nouvel employeur ou dans un compte immobilisé d'épargne-retraite. Une agence centrale sera chargée de gérer ces transferts et un comité mixte (secteurs privé et public) déterminera la composition et le rôle de cette agence;

la protection des conjoints survivants:

les régimes devront verser aux conjoints survivants une rente au moins égale à 60% de la rente de retraite du participant qui décède après l'âge de la retraite, à moins que les 2 conjoints aient choisi une autre forme de rente au moment de la retraite; si le décès survient avant la retraite, le conjoint aura droit aux crédits de rentes accumulés par le participant;

la gestion paritaire:

si les employés le désirent, le régime devra instaurer un comité paritaire de consultation ou de gestion.

Coût de la réforme

Les coûts de ces modifications varieront grandement d'un régime à l'autre, mais devraient s'élever en moyenne à environ 10% des coûts actuels.

Chapitre 5
Les femmes et la réforme des régimes de retraite

Il a été maintes fois souligné que la situation financière précaire des personnes âgées est davantage vécue par les femmes que par les hommes. Qu'il suffise de rappeler, à cet effet, qu'à l'heure actuelle la grande majorité des personnes âgées qui n'ont comme seuls revenus que la Pension de sécurité de la vieillesse et le Supplément de revenu garanti sont des femmes. Comme la plupart d'entre elles sont des personnes seules, leur revenu se situe donc en deçà du seuil de faible revenu, comme nous l'avons déjà signalé.

5.1 Les raisons qui expliquent la situation financière difficile des femmes au moment de la retraite

Plusieurs raisons historiques expliquent cette situation. Au départ, il faut reconnaître que la forte participation des femmes au marché du travail est relativement récente et que, de ce fait, la majorité des femmes âgées ne peuvent recevoir de rente de retraite du Régime de rentes du Québec ou d'un régime supplémentaire de rentes. Le fait également que les femmes aient une plus longue espérance de vie est un autre facteur expliquant cette situation. En effet, nombreuses sont les femmes qui se retrouvent seules par suite du décès de leur conjoint. Or, les prestations accordées par les régimes publics aux personnes seules sont généralement moins généreuses que celles accordées aux couples et la protection prévue par les régimes supplémentaires de rentes aux conjoints survivants n'est par ailleurs pas assez développée.

L'augmentation de la participation des femmes au marché du travail au cours des dernières années a été remarquable. Toutefois, cela n'a pas suffi pour leur garantir une retraite à l'abri des préoccupations financières. En effet, malgré ce haut taux de participation, on constate que la présence des femmes sur le marché du travail n'est pas continue. Plusieurs périodes d'absence du marché du travail surviennent, habituellement pour avoir soin de jeunes enfants à la maison. De plus, ces périodes d'absence se traduisent souvent par un changement d'employeur au moment du retour sur le marché du travail. La difficulté de cumuler des crédits de rentes est alors amplifiée par ce phénomène, compte tenu des règles actuelles encadrant les régimes supplémentaires de rentes.

De nombreuses femmes occupent aussi des postes à temps partiel et souvent ne peuvent, pour cette raison, participer au régime de retraite de l'employeur. De plus, ces postes produisent des salaires annuels plus faibles empêchant ainsi celles qui les occupent d'accumuler une pleine rente du régime public.

5.2 Les solutions déjà apportées ou pouvant l'être à court terme

Quelques solutions aux problèmes que nous venons d'énoncer ont déjà été apportées ou sont sur le point de l'être avec les propositions contenues dans ce document. Ce sont:

- le retranchement de la période cotisable, sur laquelle sont calculées les rentes du Régime de rentes du Québec, des années pendant lesquelles une femme quitte le marché du travail pour prendre soin des enfants en bas âge. Cette mesure, en vigueur depuis 1977, fait en sorte que toute période pendant laquelle elle n'a pas cotisé au régime n'aura pas pour effet de réduire sa rente au moment de sa retraite;
- l'augmentation de la prestation à taux uniforme de la rente de conjoint survivant du Régime de rentes du Québec versée aux bénéficiaires âgés de 55 à 64 ans et qui a pris effet en 1984;
- la participation des travailleurs à temps partiel aux régimes supplémentaires de rentes;
- l'acquisition et l'immobilisation plus rapides des crédits de rentes accumulés dans les régimes supplémentaires de rentes;
- la transférabilité des crédits de rentes;
- l'amélioration des prestations de conjoint survivant versées par les régimes supplémentaires de rentes.

Il demeure toutefois que la vision sociale qui sous-tendait le Régime de rentes du Québec au moment de sa création en était une qui visait à tenir compte de la rupture des liens familiaux entre les générations résultant du passage de la famille élargie à la famille nucléaire de type traditionnel. Cette famille nucléaire à laquelle il était fait référence en 1966 est le type traditionnel en ce sens que l'homme est travailleur et soutien de famille et que la femme a pour sa part peu d'opportunités d'avoir une présence continue sur le marché du travail. Mais cette perception d'alors colle déjà de moins en moins aux réalités d'aujourd'hui. La reconnaissance de l'association de partenaires égaux tend en effet à prendre aujourd'hui d'autres formes et conduit à la nécessité d'apporter des modifications dans le design même des programmes.

Il apparaît maintenant approprié de tenir compte dans le Régime de rentes du Québec d'un concept au sujet duquel se développe un consensus dans la société. Celui-ci a trait à la reconnaissance que les rentes représentent des avoirs familiaux qui appartiennent à parts égales aux deux conjoints.

Présentement, le Régime prévoit que, en cas de divorce, le total des gains inscrits au nom des deux conjoints pendant la période de vie commune est partagé en deux parties égales, sur demande de l'un ou de l'autre des conjoints. Cette mesure n'a pas donné les résultats escomptés puisque, dans les faits, moins de 6% des ex-conjoints admissibles s'en sont prévalus. Dorénavant le partage des crédits de rente, au moment du divorce, se fera de façon obligatoire à moins que les deux ex-conjoints y renoncent. De plus, le partage des rentes accumulées durant la vie commune sera obligatoire au moment de la retraite. Ainsi, la majorité des femmes qui seront restées au foyer et qui, de ce fait, n'auront pu participer au marché du travail recevront à l'avenir des prestations du Régime de rentes du Québec au moment de la retraite.

Il faut être conscient qu'un tel partage n'a pas pour objectif d'améliorer la situation financière des couples, ce qu'elle ne fait pas dans les faits, mais plutôt de reconnaître l'apport égal des deux conjoints dans la constitution de la rente du Régime de rentes du Québec. Des mesures seront prises afin de maintenir à leur niveau actuel les rentes de conjoint survivant.

5.3 Autres perspectives d'amélioration de la situation financière des femmes au moment de la retraite

Malgré toutes ces mesures, il reste que le système actuel de retraite pourrait encore être amélioré pour reconnaître la contribution à notre société des femmes hors du marché du travail.

5.3.1 Les conjoints au foyer sans considération de présence d'enfant à charge

À cet effet, plusieurs formules ont été avancées dont une visant à reconnaître la valeur du travail au foyer en étendant la couverture du Régime de rentes du Québec à tous les conjoints au foyer sur la base de cotisations obligatoires et qui seraient prises en charge par l'ensemble des cotisants ou versées par le conjoint sur un salaire hypothétique (par exemple, la moitié du maximum des gains admissibles). Après analyse, nous estimons que la mise en vigueur de telles formules n'est pas souhaitable dans l'état actuel du système de protection du revenu à la retraite, parce qu'elles engendreraient les conséquences suivantes:

— d'abord, en éliminant la relation actuelle entre le niveau des gains antérieurs de travail et celui des prestations, ces formules modifieraient la nature même du Régime de rentes du Québec, qui serait de moins en moins un régime d'assurance sociale visant à remplacer le revenu de travail au moment de la retraite, et davantage un régime universel de base qui présenterait alors plus de similitudes avec la Pension de sécurité de la vieillesse;
— de plus, une telle reconnaissance serait inéquitable envers les célibataires et les couples où les deux conjoints sont sur le marché du travail et qui effectuent les mêmes travaux domestiques;

— nous avons vu également que le financement du régime exigera à long terme un taux de cotisation d'environ 10%. Si la cotisation était supportée entièrement par le conjoint, son effort financier augmenterait de façon importante, en particulier pour les bas salariés, sans pour autant qu'ils en bénéficient réellement au moment de la retraite, la rente versée au conjoint au foyer étant partiellement absorbée par une baisse du Supplément de revenu garanti. Par contre, pour d'autres catégories de salariés, la rente acquise par le conjoint au foyer pourrait faire en sorte que le ménage disposerait à la retraite d'un revenu supérieur à celui qu'il avait auparavant. Puisque le Régime de rentes du Québec n'est pas entièrement capitalisé, une partie des coûts de cette surcouverture seraient imputés aux générations futures. Enfin, cette formule laisserait de côté les familles monoparentales puisqu'il n'y a pas de conjoint pour payer la cotisation;
— par ailleurs, si les cotisations étaient défrayées par l'ensemble des cotisants au Régime, les problèmes identifiés précédemment continueraient de se poser et de plus, compte tenu du mode de financement du Régime, ces cotisations affecteraient davantage les bas salariés et les PME.

Pour éviter d'imposer ces coûts à l'ensemble des cotisants, plusieurs ont proposé que la participation au Régime de rentes du Québec des conjoints au foyer se fasse sur la base d'une cotisation volontaire. Or, on s'entend habituellement sur le fait qu'une telle mesure serait anti-redistributive du fait qu'elle profiterait principalement aux ménages à revenu élevé, laissant de côté les ménages à faible revenu et, en particulier, les familles monoparentales. De plus, un régime public d'assurance sociale fonctionnant sur une base volontaire devient victime d'anti-sélection puisque seules les personnes qui ont intérêt à y participer y adhèrent. La participation volontaire des conjoints au foyer pose aussi toute la question de la participation au Régime de rentes du Québec des travailleurs à temps partiel et de l'ensemble des personnes sans emploi. Lors des hausses futures de cotisations prévues par la réforme, certaines personnes ayant décidé de cotiser au moment où la cotisation n'est que de 3,6%, pourraient cesser leur cotisation. Ces abandons entraîneraient alors de nouvelles hausses de cotisations qui, à leur tour, entraîneraient de nouveaux abandons. Au bout d'un certain temps, il se pourrait qu'il y ait peu de participants sur une base volontaire. C'est un peu ce qui est arrivé dans d'autres pays[1] qui ont essayé ce système: il n'a pas fonctionné à cause du faible taux de participation.

Comme la cotisation volontaire au Régime de rentes du Québec pose de nombreux problèmes, il serait possible par ailleurs d'instaurer une exemption fiscale supplémentaire pour les contributions qu'un travailleur verserait au Régime enregistré d'épargne-retraite de son conjoint au foyer. De cette façon, un travailleur qui profite déjà des exemptions permises pourrait bénéficier d'exemptions additionnelles dans la mesure où ces cotisations seraient versées pour le compte d'un conjoint sans revenu de travail. Cependant, une telle mesure ne profiterait qu'aux ménages dont les revenus sont suffisants pour en bénéficier laissant de côté les ménages à faibles revenus.

5.3.2 Les personnes ayant charge de jeunes enfants

Une autre réalité sociale à laquelle le système de retraite doit s'adapter est la reconnaissance de l'apport social des personnes qui ont charge de jeunes enfants. Le Régime de rentes du Québec a été le premier programme touchant les retraités à en tenir compte. Ainsi, la période pendant laquelle une femme se retire du marché du travail pour prendre soin d'un enfant de moins de sept ans est retranchée dans le calcul de la rente de manière à ce que cette période n'ait pas pour effet d'amoindrir la rente qu'elle toucherait autrement. On a souvent accusé cette mesure d'être inéquitable du fait qu'elle profite davantage aux femmes qui ont des salaires élevés et qui sont sur le marché du travail.

(1) Le Royaume-uni, la France, l'Allemagne de l'Ouest, l'Autriche et l'Italie.

Pour corriger cette situation, de nombreux groupes ont proposé que des crédits de rentes soient accordés aux femmes qui se retirent du marché du travail alors qu'elles ont de jeunes enfants. La formule suggérée consiste à octroyer aux conjoints au foyer des crédits de rentes basés sur un revenu hypothétique égal à 50% des gains industriels moyens pour la période durant laquelle ils ont des enfants de moins de sept ans.

Appliquée en 1984, dans le cas d'une femme qui aurait eu 2 enfants, une telle formule produirait des prestations de retraite d'environ 500 $ par année si elle n'a jamais participé au marché du travail. Si elle avait travaillé pendant 20 ans avec un revenu égal à 75% du maximum des gains admissibles, la rente de retraite du Régime de rentes du Québec à laquelle elle aurait droit serait demeurée inchangée.

Par ailleurs, cette formule, si elle était retenue, serait inéquitable pour les femmes qui continueraient de travailler alors qu'elles ont de jeunes enfants et qui, elles, devraient cotiser au Régime. De plus, comme le Régime de rentes du Québec est financé à la fois sur une cotisation des employés et des employeurs sur un salaire plafonné, les montants nécessaires au financement de cette mesure seraient plus lourds à supporter pour les travailleurs à faible revenu et les petites et moyennes entreprises.

5.4 Évolution de la participation des femmes au marché du travail rémunéré

Nous sommes conscients que certaines personnes et certains groupes voués à la promotion de la condition féminine seront déçus de constater que le gouvernement n'a pas retenu leur recommandations visant à permettre la participation au Régime de rentes du Québec de toutes les femmes au foyer. C'est pourquoi il nous apparaît important d'insister sur le fait que le gouvernement n'a pas cherché à éviter cette question ni à la faire reporter sur un nouveau comité d'étude.

Certes, le débat n'est pas clos car les programmes sociaux font continuellement l'objet de révision dans le but de s'adapter aux changements dans notre société. Or, un des changements importants à survenir au cours de la dernière décennie a été la progression impressionnante de la participation des femmes au marché du travail rémunéré et le gouvernement estime que le problème de la sécurité financière des femmes au moment de la retraite appelle des solutions différentes selon qu'il s'agit de femmes ayant participé ou non au marché du travail rémunéré. Ainsi, entre 1966 et 1983, la présence des femmes sur le marché du travail a augmenté de 43%. Le tableau qui suit montre le taux de participation des femmes à la main-d'oeuvre en 1981.

Tableau 11

Taux de participation à la main-d'oeuvre des femmes de 15 ans et plus dans les ménages privés selon la situation familiale et l'âge

Situation Âge/familiale	Conjointes	Mères sans conjoint	Enfants* célibataires	Femmes hors famille
15-24	70,7	30,1	48,7	77,2
25-34	56,8	51,6	78,8	88,2
35-44	54,1	58,7	69,1	79,9
45-54	43,7	50,0	63,7	64,0
55-65	23,5	29,6	48,0	38,7

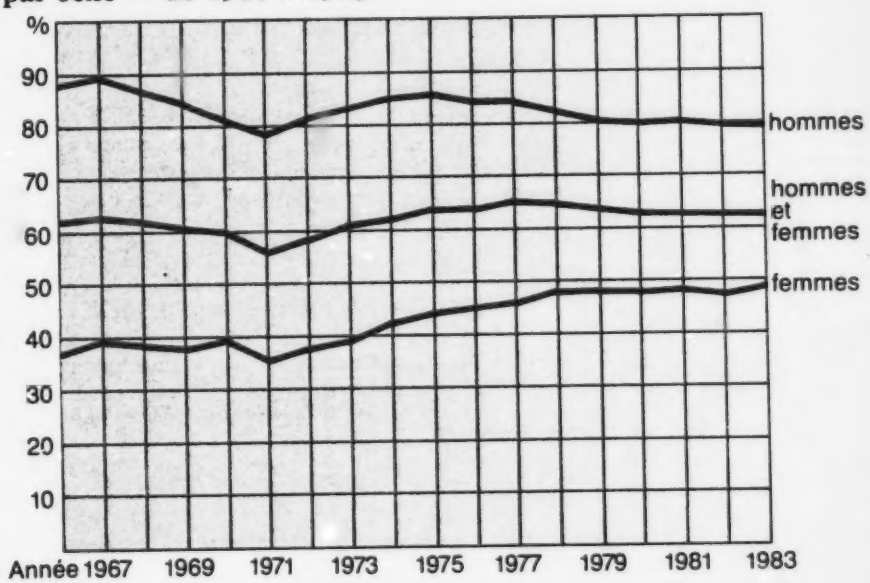
* Les enfants célibataires de sexe féminin ne se sont jamais mariées peu importe leur âge; elles vivent dans le même logement que leur(s) parent(s).

Source: *Les femmes ça compte*, Conseil du statut de la femme, Tableau 1102.

On observe, à l'aide de ce tableau, qu'une majorité de femmes âgées de 25 à 44 ans participent au marché du travail rémunéré. Pour ces femmes, le problème de la sécurité financière au moment de la retraite se pose en termes de remplacement du revenu de travail. Comme pour tous les travailleurs rémunérés, ce sont les programmes d'assurance sociale, les régimes supplémentaires de rentes et les régimes enregistrés d'épargne-retraite qui sont les plus appropriés pour combler leurs besoins. D'ailleurs, tel qu'illustré au graphique suivant, depuis l'instauration du Régime de rentes du Québec, on note une progression constante de la participation des femmes à ce dernier.

Graphique 2

Cotisants au RRQ par rapport à la population âgée de 18 à 70 ans, par sexe — de 1966 à 1983



Source : Régie des rentes du Québec, Bulletin, 19e année, janvier-février 1985.

De plus, pour mieux répondre à la situation particulière des femmes qui ont des enfants, le régime public de retraite prévoit certaines mesures visant à ne pas les pénaliser pour les années où elles quittent temporairement le marché du travail.

Pour les femmes qui n'auront pas participé au marché du travail rémunéré et qui seront de moins en moins nombreuses à l'avenir, nous estimons qu'il ne s'agit pas d'un problème de remplacement du revenu de travail à la retraite qui doit être traité par le biais du Régime de rentes du Québec, mais plutôt d'un problème de revenu minimum garanti à la retraite qui relève des programmes de transfert.

Pour ces raisons, le gouvernement considère qu'un programme de transfert adapté aux besoins des femmes ayant des enfants et qui s'harmoniserait à l'ensemble du système de sécurité de revenu à la retraite s'avèrerait une solution beaucoup plus équitable au problème de revenus à la retraite des personnes qui n'auraient pas été sur le marché du travail rémunéré parce qu'elles auraient eu des enfants.

Résumé — synthèse

Les femmes au foyer et celles qui participent au marché du travail rémunéré: 2 situations différentes qui appellent des solutions différentes

Présentement, la plupart des femmes âgées vivent dans une situation financière plus précaire que les hommes, mais les causes qui expliquent cette situation s'estompent graduellement avec la hausse de la participation des femmes au marché du travail rémunéré. Plusieurs mesures ont déjà été apportées pour améliorer les revenus des femmes à la retraite. Il convient à présent de faire un pas de plus et de rendre obligatoire le partage des rentes de retraite du Régime de rentes du Québec au moment du divorce et de la retraite.

La situation financière difficile des femmes âgées

Actuellement, la grande majorité des personnes âgées qui ont comme seuls revenus la Pension de sécurité de la vieillesse et le Supplément de revenu garanti, sont des femmes.

Les raisons qui l'expliquent

Plusieurs raisons expliquent cette situation: participation récente au marché du travail, espérance de vie plus longue, rente de conjoint survivant insuffisante, retrait du marché du travail pour prendre soin des enfants....

Les solutions déjà apportées ou proposées

Certaines modifications qui ont déjà été apportées ou que l'on envisage d'apporter au Régime de rentes du Québec et aux régimes supplémentaires de rentes contribueront particulièrement à améliorer le sort des femmes, notamment:

- dans le Régime de rentes du Québec, le retranchement des années pendant lesquelles une femme quitte le marché du travail pour s'occuper de jeunes enfants;
- la hausse de la rente de conjoint survivant du Régime de rentes du Québec entrée en vigueur en 1984;
- l'obligation pour les régimes privés de prévoir les prestations de conjoint survivant et la participation des travailleurs à temps partiel.

Les crédits de rentes sont des avoirs familiaux appartenant aux deux conjoints

Pour adapter le Régime de rentes du Québec à l'évolution du concept de la famille, il convient à présent de reconnaître que les crédits de rentes appartiennent à parts égales aux deux conjoints, en rendant obligatoire le partage des crédits de rentes au moment du divorce (à moins que les deux conjoints y renoncent) et le partage au moment de la retraite de la rente accumulée pendant la vie commune.

Les femmes hors du marché du travail

Au cours des dernières années les groupes voués à la promotion de la condition féminine ont proposé diverses formules visant à permettre la participation des femmes au foyer au Régime de rentes du Québec. Bien que le gouvernement considère valables les objectifs poursuivis par les mesures proposées, il estime qu'un régime de remplacement du revenu de travail tel que le Régime de rentes du Québec, ne constitue pas le véhicule approprié pour répondre aux besoins des conjoints au foyer.

Chapitre 6
L'évaluation du système actuel de sécurité du revenu à la retraite

La série de mesures proposées dans les chapitres précédents porte sur des éléments précis du système de sécurité du revenu à la retraite sur lesquels le gouvernement du Québec peut agir à brève échéance parce que des consensus avec les autres gouvernements ont déjà été atteints sur ces questions ou sont sur le point de l'être. Ces mesures contribueront sans aucun doute à améliorer la situation financière des futurs retraités en voyant, par exemple, à ce que les régimes supplémentaires de rentes produisent de meilleurs revenus de retraite. D'autres facteurs sociaux et économiques, tels que l'augmentation de la richesse collective, une plus grande participation des femmes au marché du travail et un éveil croissant des travailleurs et travailleuses à la nécessité de bien planifier leur retraite, contribueront aussi à améliorer le sort des futurs retraités.

Malgré cela, le gouvernement du Québec estime qu'il ne faut pas arrêter ici nos réflexions et qu'il importe de procéder dès à présent à une analyse du système de sécurité du revenu à la retraite dans son ensemble. En effet, les principaux programmes publics qui composent ce système sont maintenant en place depuis environ 20 ou 30 ans. Bien que chacun de ces programmes ait fait l'objet au fil des ans d'ajustements ponctuels pour mieux répondre aux besoins qu'il cherche à combler, les interactions entre ces programmes et les effets des améliorations apportées à un programme sur les rôles joués par les autres n'ont pas toujours été pris en considération. Après avoir soigné chacun des arbres qui composent la forêt, il convient à présent de regarder comment s'est développée cette forêt.

6.1 Le bilan

« Une sécurité sociale plus rationnelle ne signifie pas nécessairement la disparition des lois d'assistance, mais elle tend à diminuer leurs champs d'application pour des motifs de dignité humaine.

L'assistance demeure dans notre esprit un instrument résiduaire dont l'usage devrait diminuer lentement avec le temps ».

(Comité interministériel d'étude sur le Régime de rentes du Québec, 1964).

Le Comité interministériel d'étude qui est à l'origine de la création du Régime de rentes du Québec estimait que le système de sécurité du revenu à la retraite devrait reposer principalement sur des régimes d'assurance et non pas sur des programmes d'assistance sociale. Pour ce faire, il proposait d'instaurer un régime de retraite public qui, en combinaison avec la Pension de sécurité de la vieillesse, viendrait garantir aux travailleurs un remplacement de base de leur revenu de travail. Pour les travailleurs à revenu moyen et élevé, le taux de remplacement du revenu de travail provenant des régimes publics devait être supplémenté par des régimes privés de retraite ou par l'épargne personnelle.

En 1967, le gouvernement fédéral instaurait un régime d'assistance sociale, soit le Supplément de revenu garanti, qui visait spécifiquement les personnes qui ne pourraient pas participer aux régimes publics de retraite et celles qui prendraient leur retraite pendant la période de maturation de ces régimes, c'est-à-dire entre 1966 et 1976. Cette mesure se voulait donc transitoire ou tout au plus une mesure dont l'importance relative dans l'ensemble du système de sécurité du revenu à la retraite devait se maintenir à un bas niveau.

6.1.1 Où en sommes-nous vingt ans plus tard?

D'abord, la Pension de sécurité de la vieillesse qui représentait 20% des gains industriels moyens en 1964, au moment où le Comité interministériel faisait ses analyses, ne représente plus que 14,3% de ces gains en 1984. Cette pension a donc perdu de sa valeur relative en terme de remplacement du revenu de travail au moment de la retraite, ce qui affecte en particulier les travailleurs qui, n'étant

pas admissibles au Supplément de revenu garanti, n'ont pas vu cette perte compensée par la hausse de ce dernier.

Pour sa part, le Régime de rentes du Québec a conservé sa capacité de remplacement du revenu qui avait été fixée à 25% des gains moyens des 3 dernières années de travail. En pratique, cette moyenne représente environ 22% des gains de la dernière année de travail. Ainsi, par la combinaison de la Pension de sécurité de la vieillesse et du Régime de rentes du Québec, un travailleur à revenu moyen obtient au moment de sa retraite environ 36% des gains de sa dernière année de travail. Il était prévu que les revenus de retraite de ces travailleurs seraient supplémentés par leur participation à des régimes privés de retraite. Toutefois, comme nous l'avons vu au chapitre 4, seules certaines catégories de travailleurs peuvent compter sur des revenus provenant de régimes supplémentaires de rentes. Il s'agit essentiellement des travailleurs à revenu élevé et des travailleurs des secteurs public, parapublic et de la construction, pour qui la participation est très élevée, alors qu'elle ne dépasse pas 30% chez les travailleurs du secteur privé.

Pour les autres travailleurs à revenu moyen qui ne participent pas à un régime supplémentaire de rentes et qui n'ont pu s'accumuler un montant substantiel[1] d'épargne en vue de la retraite, ils deviennent admissibles, peut-être pour la première fois de leur vie, à un programme d'assistance sociale, soit le Supplément de revenu garanti. De tous les programmes qui composent le système de sécurité du revenu à la retraite, le Supplément de revenu garanti est celui qui a vu son importance relative s'accroître le plus au cours des dernières années. Ainsi, les prestations maximales de ce programme, qui représentaient 40% de la Pension de sécurité de la vieillesse lors de son instauration en 1967, en représentent aujourd'hui 119% dans le cas des personnes seules et 77% dans le cas des couples. De plus comme les prestations du Supplément de revenu garanti sont réduites de 0,50 $ pour chaque 1 $ de revenu de retraite autre que la Pension de sécurité de la vieillesse, ce régime continue de verser des prestations jusqu'à ce que le revenu d'un ménage atteigne 11 000 $ dans le cas des personnes seules et 16 600 $ dans le cas des couples. Il n'est donc pas surprenant de constater que, depuis 1976, le pourcentage de personnes âgées qui sont admissibles au Supplément de revenu garanti se soit maintenu à environ 62% et cela, malgré le fait que le Régime de rentes du Québec verse de pleines rentes depuis cette date et qu'il rejoint un nombre croissant de personnes.

Il ne s'agit pas ici de remettre en cause le niveau du revenu de base garanti par le Supplément de revenu garanti mais plutôt de questionner le fait que le nombre de bénéficiaires n'ait pas diminué avec le temps et que, loin de devenir un programme résiduaire, il couvre encore une majorité de la population âgée, dont bon nombre sont des travailleurs retraités qui, normalement, devraient bénéficier d'un taux de remplacement du revenu à la retraite suffisant pour ne pas être admissible à l'assistance sociale au moment de la retraite.

6.1.2 Perspective d'évolution du système

Comme nous l'avons déjà signalé précédemment, plusieurs facteurs pourraient avoir des effets positifs sur la situation financière des futurs retraités. Ainsi par exemple, l'augmentation de la participation des femmes au marché du travail et l'amélioration des rentes de conjoint survivant dans les régimes privés permettront à un grand nombre de femmes d'avoir, au moment de la retraite, des revenus autres que ceux provenant uniquement de la Pension de sécurité de la vieillesse et du Supplément de revenu garanti. De même, l'augmentation de l'épargne des Québécois, l'utilisation plus rationnelle de

(1) Il convient de mentionner qu'un travailleur n'ayant que la Pension de sécurité de la vieillesse et la rente maximale du Régime de rentes du Québec comme revenu de retraite doit avoir accumulé un capital d'environ 25 000 $ pour une personne seule et de 50 000 $ pour un couple afin d'obtenir une rente annuelle le rendant inadmissible au Supplément de revenu garanti.

celle-ci et un nombre plus élevé de propriétaires feront que les personnes âgées disposeront sans doute de plus d'actifs au moment de la retraite.

Par contre, il faut bien avouer que d'autres facteurs font en sorte qu'un grand nombre de personnes qui sont sur le marché du travail ne verront pas leur situation s'améliorer au moment de la retraite malgré les modifications proposées jusqu'à maintenant. En effet, la Pension de sécurité de la vieillesse et le Régime de rentes du Québec qui, à l'origine, visaient à remplacer au moment de la retraite environ 45% des gains d'un travailleur à revenu moyen, continueront de n'en remplacer que 36%. En fait, si ce n'était du programme d'assistance que constitue le Supplément de revenu garanti, un travailleur à revenu moyen n'ayant pas participé à un régime supplémentaire de rentes et n'ayant pas d'épargne, verrait ses gains passer de 20 800 $[1] à 7 900 $ au moment de la retraite.

Par ailleurs, nous ne pouvons pas présumer que sans intervention gouvernementale, les régimes supplémentaires de rentes connaîtront un développement important qui les amènerait à couvrir la majorité des travailleurs qu'ils ne rejoignent pas présentement. En effet, on assiste depuis déjà une dizaine d'années à un certain plafonnement dans le nombre de participants à ces régimes. Certes les modifications apportées aux règles encadrant les régimes supplémentaires de rentes auront pour effet d'améliorer l'efficacité des régimes qui sont déjà en place, mais elles n'auront pas nécessairement pour effet d'entraîner une éclosion de la participation à ces régimes. Quant aux régimes enregistrés d'épargne-retraite, bien qu'ils connaissent une croissance importante, ils s'adressent davantage aux ménages à revenus élevés et, comme nous le verrons plus loin, il n'existe aucune garantie qu'ils serviront effectivement à augmenter les revenus de retraite.

En conclusion, on peut prévoir que le système de sécurité du revenu à la retraite continuera de faire appel dans une large mesure au Supplément de revenu garanti.

6.2 Nécessité d'une réforme globale

Les remarques qui précèdent n'ont pas comme but de remettre en question le programme de Supplément de revenu garanti. Il est nécessaire de continuer à garantir aux retraités un revenu minimum de base comme le fait ce programme. Elles démontrent cependant la nécessité de coordonner entre eux les différents programmes publics de pensions afin d'éviter ou d'amoindrir les impacts négatifs du programme d'assistance. Un tel programme devrait en toute logique ne s'appliquer qu'à une minorité des retraités, ce qui était d'ailleurs prévu lors de sa mise en place.

De plus, une des leçons à tirer de la crise économique qui a marqué le début de cette décennie, c'est qu'en période de forte récession, les programmes d'assistance deviennent un fardeau de plus en plus difficile à supporter parce que, d'une part, un plus grand nombre de personnes doivent y recourir et que, d'autre part, les ressources pour les financer se font plus rares. En conséquence, au moment même où ces régimes sont appelés à jouer pleinement leur rôle, la société les remet en question à cause du poids qu'ils représentent sur les finances publiques. C'est une raison de plus pour souhaiter que, dans la mesure du possible, la sécurité financière des personnes repose moins sur des régimes d'assistance et davantage sur des régimes d'assurance qui, eux, accordent des acquis à une prestation et font l'objet d'une planification financière à long terme.

Cette orientation apparaît encore plus importante dans le cas de la sécurité du revenu à la retraite, puisque l'évolution démographique que connaîtra le Québec au cours des prochaines décennies laisse présager que les coûts reliés

(1) Gains industriels moyens en 1984.

à la retraite constitueront un fardeau de plus en plus lourd. Citons à cet effet un extrait de la récente publication du Secrétariat au développement social[1]:

> *« Il en va autrement des programmes destinés aux personnes âgées. Les prestations accordées en vertu du programme de sécurité de la vieillesse* subiront l'impact du vieillissement à mesure que celui-ci prendra de l'ampleur. La répercussion en termes de charge que devront assumer les travailleurs sera directe, puisque ce régime est financé année par année à même les revenus du gouvernement fédéral. On le conçoit aisément quand on sait qu'il y a actuellement environ sept adultes pour chaque personne âgée, qu'il y en aurait cinq dans vingt ans, de 2,2 à 2,9 en 2031, et de 2,2 à 3,5 en 2051.*
>
> *Le Régime de rentes du Québec ne devrait pas se ressentir du vieillissement de la même façon que le Programme de sécurité de la vieillesse. En effet, les cotisations que paient les travailleurs et employeurs servent à défrayer les prestations aux bénéficiaires actuels, mais elles alimentent aussi une réserve qui est amassée en vue d'amortir les variations trop prononcées de l'évolution démographique. »*

À titre d'illustration des impacts du vieillissement de la population, si on appliquait maintenant la structure démographique que l'on connaîtra dans les années 2030, le fardeau financier représenté par la Pension de sécurité de la vieillesse et le Supplément de revenu garanti passerait de 6% à 12% de la masse salariale annuelle et ce, même en tenant compte d'une augmentation de la participation des femmes au marché du travail. Cette situation provient en particulier du fait que les programmes publics (Pension de sécurité de la vieillesse et Régime de rentes du Québec) ne garantissent pas aux travailleurs un remplacement adéquat de leurs revenus de travail au moment de la retraite, ce qui crée et continuera de créer des pressions à la hausse sur le Supplément de revenu garanti. Or, même si ce n'est pas aussi visible que dans le cas des cotisations à un régime d'assurance, il n'en demeure pas moins que les coûts des programmes de transfert sont eux aussi supportés par les travailleurs et les entreprises par le biais de la fiscalité.

Si aucune modification n'est apportée au système de sécurité du revenu à la retraite pour réduire les impacts financiers du vieillissement de la population, les entreprises et les travailleurs de l'avenir subiront une augmentation rapide des coûts relatifs à la retraite puisque dans le système actuel on attend le moment de la retraite pour fournir à un grand nombre de personnes âgées l'assistance financière dont elles ont besoin.

Ne serait-il pas préférable d'aider les travailleurs à accumuler des revenus de retraite pendant leur période active plutôt que d'attendre qu'ils aient atteint l'âge de la retraite pour combler leurs besoins financiers? De cette façon on pourrait mieux répartir dans le temps les efforts financiers que la société devra faire pour assumer les impacts du vieillissement de la population.

Notre système actuel de sécurité financière pour les personnes âgées comporte donc de sérieuses carences qui appellent une réforme globale. En effet, on ne peut raisonnablement assumer que ce système, en place depuis près de vingt ans déjà, puisse résoudre de lui-même les lacunes observées dans un avenir plus ou moins rapproché, puisque les problèmes soulevés sont liés non pas à l'évolution de ce système mais à sa structure.

Analysés séparément, chacun des éléments du système et les objectifs qu'ils poursuivent sont louables. Ainsi par exemple, l'objectif de la garantie d'un revenu minimum de base aux personnes âgées qui n'ont pas participé au marché du travail est pratiquement atteint par la combinaison de la Pension de sécurité

(1) Gouvernement du Québec, *L'évolution de la population du Québec et ses conséquences*, Secrétariat au développement social, Ministère du Conseil exécutif, février 1984, 96 p.

* Il s'agit des programmes de la Pension de sécurité de la vieillesse et du Supplément de revenu garanti.

de la vieillesse et du Supplément de revenu garanti, même si certaines améliorations pourraient être apportées, particulièrement pour les personnes vivant seules.

Les problèmes viennent plutôt de la coordination entre les éléments du système et de l'importance relative qu'ils ont l'un par rapport à l'autre. À titre d'exemple, on ne peut supposer que le recours au Supplément de revenu garanti ira en diminuant. En effet, les travailleurs à faible ou moyen revenu sont présentement peu incités à épargner en vue de leur retraite, sachant que leur revenu d'épargne annulera à la retraite le supplément de revenu auquel ils auraient droit autrement. Cette attitude crée, à long terme, des pressions pour que le revenu minimum garanti soit augmenté ce qui à son tour incite une nouvelle tranche de travailleurs à diminuer leur épargne de telle sorte que l'État finit par procurer des mesures d'assistance à une majorité de travailleurs. D'ailleurs, dans une récente publication[1], le Conseil national du bien-être social en arrivait à la même conclusion.

Le gouvernement du Québec croit donc essentiel dans l'intérêt des retraités actuels et futurs, de revoir la structure de ce système pour y introduire une meilleure planification financière à long terme et augmenter le rôle joué par les régimes d'assurance sociale.

(1) *Voies de la réforme des pensions*, le Conseil national du bien-être social, mai 1984, p. 15.

Résumé — synthèse

Un système mal adapté au contexte de vieillissement de la population

Une analyse plus globale du système de sécurité du revenu à la retraite nous permet de constater qu'au fil des ans, le Supplément de revenu garanti a vu son importance relative s'accroître grandement par rapport aux autres éléments du système. Conçu au départ comme un programme temporaire et résiduaire, il couvre maintenant une majorité de personnes âgées dont bon nombre de travailleurs retraités. Cette situation est principalement attribuable au fait que les travailleurs ne bénéficient pas d'un niveau suffisant de remplacement du revenu de travail au moment de leur retraite. Notre système appelle une réforme globale car, dans un contexte de vieillissement de la population, il est essentiel de bien planifier l'évolution à long terme des coûts afférents à la retraite ce qui est davantage le propre d'un régime d'assurance sociale.

Une réflexion plus globale

Les mesures proposées jusqu'ici portent sur des éléments précis du système de retraite, mais il importe aussi d'analyser ce système dans son ensemble et les interrelations entre ses composantes.

Le rôle des programmes publics à l'origine

Lors de leur instauration en 1966, il était prévu que le Régime de rentes du Québec viendrait garantir aux travailleurs un remplacement de base de leur revenu et que le Supplément de revenu garanti serait un programme d'assistance transitoire et résiduaire.

Le rôle des programmes publics vingt ans plus tard

Alors que la Pension de sécurité de la vieillesse a perdu de son importance relative et que le Régime de rentes du Québec a maintenu sa place, le Supplément de revenu garanti, pour sa part, s'est accru considérablement et couvre à présent la majorité des personnes âgées, incluant des travailleurs retraités.

Perspective d'avenir

Bien que plusieurs facteurs économiques et sociaux contribueront à améliorer dans l'avenir les revenus de retraite des Québécois, le faible remplacement du revenu provenant de la Pension de sécurité de la vieillesse et du Régime de rentes du Québec et le niveau actuel de participation aux régimes supplémentaires de rentes perpétueront par ailleurs la grande dépendance envers le Supplément de revenu garanti.

Nécessité d'une réforme globale

Face au vieillissement rapide de la population, il est souhaitable que la sécurité financière des retraités repose moins sur l'assistance sociale et davantage sur des programmes d'assurance, qui eux font l'objet d'une planification permettant de réduire les transferts de coûts entre les générations.

Notre système de retraite actuel ne pourra pas, dans l'avenir, corriger de lui-même les problèmes qui l'affectent; il y a donc nécessité d'envisager une réforme plus globale.

Chapitre 7
Vers une réforme globale du système de retraite

7.1 Les objectifs de la réforme

Le gouvernement du Québec considère que tous les éléments nécessaires pour assurer la sécurité financière des personnes âgées sont déjà en place. La réforme qu'il propose n'aura donc pas comme conséquence d'introduire un nouveau programme social, car elle vise plutôt à redonner à chacun des programmes existants le rôle spécifique pour lequel ils ont été créés. De façon plus précise, les objectifs poursuivis par cette réforme sont les suivants:

— atteindre une meilleure harmonisation entre tous les éléments du système et une utilisation plus rationnelle des ressources financières disponibles pour la retraite;
— assurer à la majorité des travailleurs l'indépendance face à l'assistance sociale au moment de la retraite par le biais d'une augmentation du taux de remplacement du revenu garanti par les programmes publics (Pension de sécurité de la vieillesse et Régime de rentes du Québec) et le maintien du rôle de l'épargne volontaire (régime supplémentaire de rentes et régime enregistré d'épargne-retraite);
— assurer à tous les travailleurs un meilleur remplacement du revenu au moment de la retraite;
— réduire dans la mesure du possible les transferts de coûts entre les générations.

7.2 Une avenue de réforme: augmentation de l'aide fiscale à l'épargne-retraite

Un projet de réforme a déjà fait l'objet de propositions dans le cadre du dernier discours du budget du précédent gouvernement fédéral.

Ce projet consistait essentiellement à augmenter l'aide fiscale pour faciliter la constitution d'une rente en vue de la retraite tant par le biais des régimes supplémentaires de rentes que des régimes enregistrés d'épargne-retraite. Pour ce faire, le précédent gouvernement fédéral envisageait les trois mesures suivantes:

1) une augmentation des exemptions fiscales pour contribution à des régimes de retraite (régime enregistré d'épargne-retraite, régime supplémentaire de rentes) jusqu'à un maximum annuel de 15 500 $ ou 18% du revenu. Ce maximum s'appliquerait à l'ensemble des cotisations versées dans des régimes privés de retraite de façon à assurer un accès égal à l'aide fiscale pour la retraite indépendamment du véhicule d'épargne choisi. En termes de remplacement de revenu, l'objectif visé était de permettre à l'ensemble de la population d'accumuler une rente égale à 70% du revenu jusqu'à un maximum de 60 000 $ par année;
2) la possibilité de reporter dans le temps les exemptions non utilisées au cours d'une année afin de mieux reconnaître le profil de carrière propre à chaque individu;
3) la création d'un nouveau régime d'épargne-retraite, le Compte enregistré de pension, similaire au régime enregistré d'épargne-retraite actuel, qui d'une part, servirait à recevoir les actifs accumulés par un participant à un régime supplémentaire de rentes et qui d'autre part constituerait une nouvelle forme de régime privé puisque les employeurs n'ayant pas de régime pourraient contribuer pour leurs employés. Il est à noter que les montants déposés dans ces comptes ne seraient pas immobilisés jusqu'au moment de la retraite mais seraient soumis à une pénalité fiscale s'ils sont retirés avant.

Cette série de mesures visait principalement à accorder un traitement fiscal égal entre les divers mécanismes d'épargne-retraite, à créer un mécanisme plus simple d'épargne-retraite et à offrir une plus grande flexibilité quant au moment d'utilisation des exemptions fiscales.

L'augmentation des exemptions fiscales pour contributions à des régimes enregistrés d'épargne-retraite ou des régimes supplémentaires de rentes aurait certes pour effet d'accroître l'épargne en vue de la retraite. Toutefois, il faut

bien voir que cette augmentation ne toucherait que les travailleurs à revenus élevés. Ainsi, le maximum annuel de 15 500 $ ne s'appliquerait qu'aux travailleurs dont les gains se situent à 86 000 $ alors que les travailleurs dont les revenus sont de 30 000 $ verraient leur exemption maximale réduite de 5 500 $ à 5 400 $, puisque l'exemption ne pourrait dépasser 18% du revenu.

Par ailleurs, l'adoption de ces mesures ne garantirait pas que les montants épargnés serviraient effectivement au moment de la retraite puisque les fonds déposés dans les comptes d'épargne individuels (régime enregistré d'épargne-retraite, compte enregistré de pension) ne seraient pas immobilisés. De ce fait, ils risqueraient d'être utilisés à d'autres fins que la retraite. Par exemple, en 1982, environ 40% des personnes ayant liquidé ou touché des prestations provenant des épargnes qu'elles avaient investies dans des régimes enregistrés d'épargne-retraite avaient moins de 55 ans (33% avaient même moins de 45 ans).

Un autre objectif des propositions formulées consiste à assurer la neutralité dans l'accès aux différents mécanismes d'épargne en vue de la retraite. Bien que cet objectif soit atteint dans le traitement fiscal, il en résulterait toutefois un biais en faveur des comptes enregistrés de pension et des régimes enregistrés d'épargne-retraite au détriment des régimes supplémentaires de rentes puisque ceux-ci sont soumis à des règles auxquelles les deux autres mécanismes ne seraient pas contraints. On risquerait alors d'assister à une transformation d'un bon nombre des régimes supplémentaires de rentes en mécanismes individuels d'épargne. Or, en favorisant l'approche individuelle pour l'accumulation d'une rente de retraite, les comptes enregistrés de pension feraient disparaître les avantages de l'approche collective propre aux régimes supplémentaires de rentes qui sont, entre autres, une meilleure prévisibilité du niveau de la rente et la négociation collective des conditions régissant le régime.

En conséquence, bien que les mesures proposées comportent des éléments de réforme positifs, elles ne régleraient en rien une des principales carences du système actuel, à savoir la trop grande dépendance d'une majorité de personnes âgées envers les programmes d'assistance puisque ces mesures s'adressent aux travailleurs à revenus élevés. Elles ne permettraient pas non plus de réduire le transfert des coûts entre les générations résultant du vieillissement de la population, puisqu'elles ne donnent aucune garantie que les travailleurs à revenu moyen bénéficieraient d'un meilleur remplacement du revenu de travail au moment de la retraite. Enfin, ces mesures ne comportent aucun effet rétroactif, de sorte qu'elles ne pourraient améliorer la situation des personnes actuellement à la retraite.

Cependant, même si l'augmentation de l'aide fiscale à la retraite ne constitue pas à elle seule une solution aux carences du système actuel de sécurité du revenu à la retraite, il n'en demeure pas moins que les régimes enregistrés d'épargne-retraite représentent un élément important de ce système. D'ailleurs au cours des dernières années, ce mécanisme d'épargne a connu une croissance importante qui permettra à de nombreux travailleurs, en particulier aux travailleurs dont les revenus sont supérieurs à la moyenne, d'obtenir au moment de la retraite un meilleur remplacement du revenu de travail. On pourrait par ailleurs les rendre encore plus efficaces, en leur apportant certaines modifications, par exemple, les soumettre à des règles d'immobilisation afin qu'ils servent véritablement au moment de la retraite. Ces règles devraient être assez souples toutefois pour permettre le retrait des fonds lors d'événements tels que l'invalidité, le chômage ou autres.

7.3 Une alternative pour une réforme globale

Tel que mentionné précédemment, le gouvernement du Québec estime que la meilleure façon de répondre aux carences du système actuel de sécurité du revenu à la retraite et de faire face aux problèmes découlant du vieillissement de la population consiste à accroître le rôle joué par les programmes d'assurance.

Pour ce faire, deux avenues pourraient être envisagées, soit l'imposition de régimes supplémentaires de rentes obligatoires ou la bonification du régime public de retraite. Après avoir analysé ces deux scénarios au cours des dernières années, le gouvernement du Québec en est venu à la conclusion que la bonification du Régime de rentes du Québec est préférable à l'imposition de régimes privés obligatoires et ce, principalement pour les raisons suivantes:

— la bonification du Régime de rentes du Québec qui pourrait avoir un effet rétroactif, améliorerait la situation financière des personnes âgées actuellement à la retraite alors que les régimes privés prendraient près de 30 ans pour donner les mêmes résultats;
— un régime public d'assurance sociale permet d'assumer certains objectifs de solidarité collective et d'équité sociale (par exemple, retranchement des années de faibles gains ou des années pendant lesquelles une personne est invalide) et de s'ajuster plus facilement aux changements socio-économiques de la société;
— enfin, les coûts administratifs d'un régime unique sont nettement inférieurs à la somme des coûts d'administration de dizaine de milliers de régimes privés.

Le gouvernement demeure conscient toutefois qu'une telle bonification est soumise à des contraintes politiques, économiques et sociales qui ne sont pas insurmontables, mais qui font bien ressortir que la décision d'accorder plus d'importance au programme d'assurance sociale qu'est le Régime de rentes du Québec constitue avant tout un choix de société. Les propositions de modifications au système de sécurité du revenu à la retraite présentées dans ce chapitre ont donc comme objectif de fournir les éléments nécessaires aux discussions visant à établir le niveau et le type de protection du revenu à la retraite que la population du Québec veut privilégier.

Une bonification du Régime de rentes du Québec

Une formule de bonification du Régime de rentes du Québec, qui visait les mêmes objectifs de meilleure continuité du revenu de travail au moment de la retraite et de réduction des transferts intergénérationnels avait déjà été proposée au gouvernement dans le rapport de « Cofirentes + ». Cette formule consiste à faire passer le taux de remplacement de 25% à 50% sur la première moitié du maximum des gains admissibles et de la maintenir à 25% sur la deuxième moitié. Cela signifie que, pour un travailleur ayant toujours cotisé à la moitié du maximum des gains admissibles, le taux de remplacement du revenu garanti par le Régime de rentes du Québec serait de 50%, alors qu'il serait de 37,5% pour un travailleur ayant toujours versé la cotisation maximum.

Si cette formule avait été en application en 1984, la rente de retraite maximum aurait été de 583,00 $ par mois comparativement à 387,00 $.

Lorsqu'on ajoute les prestations de la Pension de sécurité de la vieillesse à celles du Régime de rentes du Québec que produirait l'application de cette formule, on observe, à l'aide du tableau suivant, que le taux de remplacement du revenu disponible au moment de la retraite augmente de façon importante.

Tableau 12

Taux de remplacement du revenu disponible garanti par la PSV et le RRQ avant et après une bonification appliquée sur 100% des gains industriels moyens

			Revenu disponible après la retraite en proportion du revenu disponible avant la retraite			
			Personne seule		Couple dont un seul conjoint travaille	
Revenu brut avant la retraite	% des GIM*	Revenu disponible avant retraite	Avant réforme	Après réforme	Avant réforme	Après réforme
10 000	50	8 626	64 %	90 %	90 %	114 %
15 000	75	11 783	56 %	74 %	76 %	93 %
20 000	100	14 757	52 %	65 %	68 %	82 %
25 000	125	17 631	44 %	55 %	58 %	70 %
30 000	150	20 356	38 %	47 %	50 %	61 %

* Gains industriels moyens tel qu'établi par Statistique Canada en juin 1984 = 20 800 $

Ce tableau nous permet de constater qu'une telle bonification du Régime de rentes du Québec permettrait à l'ensemble des travailleurs d'obtenir une meilleure continuité du revenu au moment de la retraite. De plus, parce que cette formule produit des niveaux de remplacement de revenu plus élevés à mesure que le revenu diminue, elle permet de réduire grandement l'incidence du Supplément de revenu garanti chez les travailleurs dont les gains sont inférieurs à la moyenne tout en laissant aux régimes privés le soin de supplémenter ces prestations pour les travailleurs à revenus plus élevés.

Autres bonifications possibles

Certes, il ne s'agit pas là de la seule formule possible de bonification. On pourrait par exemple envisager une formule qui ferait passer le taux de remplacement du revenu de 25% à 37,5% des gains. Une telle formule permettrait également d'atteindre l'objectif d'une meilleure continuité de revenu au moment de la retraite mais ne permettrait pas d'atteindre aussi bien l'objectif de diminution de l'incidence du Supplément de revenu garanti chez les travailleurs et donc de réduction des transferts de coûts entre les générations.

D'autres formules de bonification ont aussi été suggérées au cours des dernières années, visant entre autres à étendre la couverture du Régime de rentes du Québec sur les gains compris entre 100% et 150% du salaire industriel moyen. Cette augmentation du maximum des gains admissibles combinée à la formule de bonification proposée par « Cofirentes + », soit « 50- 25 », donnerait les taux de remplacement garantis par la Pension de sécurité de la vieillesse et le Régime de rentes du Québec illustrés au tableau suivant:

Tableau 13

Taux de remplacement du revenu disponible garanti par la PSV et le RRQ avant et après une bonification appliquée sur 150% des gains industriels moyens

			Revenu disponible après la retraite en proportion du revenu disponible avant la retraite			
			Personne seule		Couple dont un seul conjoint travaille	
Revenu brut avant la retraite	% des GIM*	Revenu disponible avant retraite	Avant réforme	Après réforme	Avant réforme	Après réforme
10 000	50	8 626	64 %	90 %	90 %	114 %
15 000	75	11 783	56 %	80 %	76 %	101 %
20 000	100	14 757	52 %	72 %	68 %	89 %
25 000	125	17 631	44 %	64 %	58 %	79 %
30 000	150	20 356	38 %	59 %	50 %	72 %

* Gains industriels moyens tel qu'établi par Statistique Canada en juin 1984 = 20 800 $

On y observe principalement que l'augmentation du maximum des gains admissibles combinée à la formule « 50-25 » garantit aux travailleurs dont les revenus sont moyens ou supérieurs à la moyenne, un meilleur taux de remplacement du revenu disponible alors que les travailleurs à faible revenu connaissent les mêmes augmentations que celles résultant de l'application de la formule « 50-25 » sans hausse du maximum des gains admissibles. De plus, il faut bien être conscient que cette hausse des revenus couverts par le Régime de rentes du Québec signifierait la disparition d'un très grand nombre de régimes supplémentaires. En effet, plusieurs régimes privés s'adressent aux salariés dont les revenus se situent entre 20 000 $ et 30 000 $ par année et cette partie du revenu serait alors couverte par le Régime de rentes du Québec.

Impacts financiers de la bonification du Régime de rentes du Québec

Par ailleurs, une bonification du Régime engendrerait nécessairement une augmentation des cotisations qui viendrait s'ajouter à celle qu'entraîne la révision du financement du régime actuel. Toutefois, pour éviter une hausse subite des taux de cotisation, la bonification du Régime devrait s'effectuer sur une certaine période, (entre 5 et 10 ans), avec effet rétroactif pour les retraités actuels.

Le tableau qui suit illustre les impacts financiers de l'application de la formule de bonification « 50-25 » en maintenant le maximum des gains admissibles à 100% du salaire industriel moyen si elle était mise en place par exemple sur une période de sept ans.

Tableau 14

Impacts d'une bonification du RRQ appliquée sur 100% des gains industriels moyens sur la situation financière du régime avec une formule de financement

Année	Taux de cotisation sur masse salariale cotisable	Taux de cotisation sur la masse salariale totale	Cotisations en millions de dollars	Réserve au 31 décembre		
				en millions de dollars courants	en proportion des déboursés de la dernière année	en % de la masse salariale totale
1987	4,6	3,2	2 228	13 013	5,3	18,6
1988	5,6	3,9	2 928	14 266	4,8	18,8
1989	6,6	4,6	3 747	15 842	4,4	19,3
1990	7,6	5,3	4 662	17 747	4,1	20,0
1991	8,6	5,9	5 736	20 097	3,9	20,8
1992	9,6	6,6	6 939	22 942	3,8	21,9
1993	10,5	7,2	8 247	26 295	3,7	23,1
1995	10,5	7,3	9 758	33 601	3,8	25,0
2000	11,5	7,9	16 145	60 023	4,1	29,4
2010	13,9	9,5	43 087	191 361	4,9	42,3
2020	15,8	10,8	96 592	480 365	4,7	53,9
2030	16,6	11,3	200 065	837 813	3,5	47,4
2040	16,9	11,5	420 155	1 259 531	2,7	34,6
2050	16,8	11,5	851 665	2 197 926	2,4	29,7

Si on compare ces taux de cotisation avec ceux produits au tableau 7, on constate que la réforme proposée se traduirait par une augmentation des coûts du Régime de rentes du Québec de l'ordre de 60%. Ainsi, le taux de cotisation maximum atteint 16,9% avec la bonification comparativement à 10,6% pour le régime actuel. Il faut considérer que ces taux sont exprimés en regard d'une masse salariale plafonnée alors qu'en proportion de la masse salariale totale, ils atteindraient environ 11%. Ces taux peuvent paraître très élevés mais ils se comparent cependant avec les taux qui sont déjà en vigueur dans de nombreux pays ayant déjà connu le vieillissement de la population que nous anticipons.

Il convient d'ajouter que les taux de cotisation indiqués représentent la part des employeurs et des employés et que la réserve est présentée en dollars courants. C'est la raison pour laquelle les montants indiqués semblent si élevés. Il est donc préférable d'analyser l'évolution de la réserve en fonction de la masse salariale ce qui nous permet de constater qu'elle augmentera jusque vers les années 2020 pour faire face à l'arrivée à la retraite de la génération du « baby-boom ». Par la suite, la réserve diminuera graduellement pour atteindre le niveau que nous connaissons aujourd'hui.

Une analyse des impacts de la réforme doit aussi se faire en tenant compte de l'ensemble des coûts du système, et non pas uniquement en fonction de l'augmentation des taux de cotisation au Régime de rentes du Québec. En effet la bonification de ce dernier entraînerait une diminution des prestations au titre du Supplément de revenu garanti et donc, de ses coûts. Nous pouvons également prévoir qu'un nombre non négligeable de travailleurs n'auraient plus besoin de participer à un régime supplémentaire de rentes ou un régime enregistré d'épargne-retraite avec la bonification du Régime de rentes du Québec. Ainsi, on estime que les cotisations à des régimes privés pourraient diminuer d'environ 25%, soit d'environ 500 millions $ sur la base de 1981. Les économies réalisées dans le Supplément de revenu garanti pourraient s'élever pour leur part à environ 10% des coûts du programme soit, près de 300 millions $ par année au moment où la réforme serait pleinement en vigueur soit en 1994.

Quant aux coûts résultant d'une bonification accompagnée d'une augmentation du maximum des gains admissibles jusqu'à 150% du salaire industriel moyen, bien qu'elle n'aurait pour effet que d'augmenter légèrement le taux de cotisation du Régime de rentes du Québec par rapport aux taux illustrés au tableau précédent, elle signifierait par contre une augmentation appréciable du niveau de la réserve qui atteindrait près de 70% de la masse salariale. En effet, même si les taux n'augmentent pas beaucoup, la cotisation s'appliquerait sur une nouvelle tranche de revenu soit celle comprise entre 100% et 150% du maximum des gains admissibles.

En conclusion, le gouvernement estime que la formule proposée dans le rapport « Cofirentes + » répond bien aux objectifs visés par la réforme et constitue le choix qu'il privilégie.

Le financement

Par contre, cette formule ferait en sorte que les travailleurs dont les revenus sont inférieurs à la moyenne et qui sont à la fois bénéficiaires du Régime de rentes du Québec et du Supplément de revenu garanti, soit environ 35% des bénéficiaires du Régime de rentes du Québec, devraient à l'avenir verser des cotisations plus élevées à ce dernier pour recevoir des prestations qu'ils obtenaient auparavant par le biais du Supplément de revenu garanti sans avoir à y contribuer.

En effet dans le système actuel, la réforme (en les obligeant à cotiser davantage au programme d'assurance) exempterait ces travailleurs de l'assistance financière provenant du Supplément de revenu garanti. Or, si l'on estime, pour répondre à la question énoncée au chapitre 6 qu'il est préférable dans le contexte du vieillissement de la population d'accorder cette assistance aux travailleurs pendant leur période active plutôt que d'attendre au moment de la retraite comme c'est le cas actuellement, la réforme exige des transformations au financement de l'ensemble du système de sécurité du revenu de la retraite.

Ainsi, diverses mesures pourraient être instaurées afin d'aider les travailleurs à faible revenu à supporter le fardeau supplémentaire que représenteraient les augmentations de cotisation au Régime de rentes du Québec. Par exemple, une première façon consisterait à utiliser les économies du Supplément de revenu garanti suite à la bonification du Régime de rentes du Québec pour instaurer un nouveau crédit d'impôt qui viendrait rembourser aux travailleurs à faible revenu une partie de leurs cotisations au régime public.

Une autre façon consisterait à augmenter le niveau des revenus de travail qui sont exemptés de cotisation dans le cadre du Régime de rentes du Québec. Présentement les premiers 10% du maximum des gains admissibles (2 000 $ en 1984) ne sont pas sujets à cotisation et ce, pour l'ensemble des participants au régime. Pour s'assurer que cette exemption profite encore davantage aux travailleurs à faible revenu, on pourrait en augmenter le niveau et la rendre décroissante au fur et à mesure que les revenus des participants augmentent. De cette manière, les travailleurs à faible revenu bénéficieraient d'une meilleure exemption et celle-ci deviendrait nulle pour les travailleurs à haut revenu qui eux profitent davantage de la déduction fiscale des cotisations au Régime de rentes du Québec.

Quant aux entreprises, il a été démontré qu'avec le mode actuel de financement, une hausse du taux de cotisation aurait une incidence plus grande sur les entreprises à forte densité de main-d'oeuvre et où les niveaux de salaire sont en bas de la moyenne.(1)

Pour corriger cette situation, le rapport de « Cofirentes + » proposait d'appliquer le taux de cotisation des employeurs sur l'ensemble de leur masse

(1) Gouvernement du Québec, *La sécurité financière des personnes âgées au Québec*, septembre 1977, p. 46.

salariale. Pour l'instant, le gouvernement ne juge pas nécessaire de changer le mode de financement actuel. Toutefois, si dans l'avenir les taux de cotisation du Régime de rentes du Québec devenaient un fardeau trop lourd pour ces entreprises à concentration de main-d'oeuvre qui sont généralement des petites et moyennes entreprises, on pourrait alors réviser l'actuel mode de financement de façon à mieux répartir le fardeau entre les divers types d'entreprises. À titre d'exemple, la cotisation de l'employeur pourrait être prélevée sur sa masse salariale totale. Le taux de cotisation de l'employeur serait cependant réduit de façon à ce que la somme des cotisations versées par l'ensemble des employeurs continue de représenter 50% des coûts du Régime. Ainsi, si cette formule était appliquée dans le régime actuel, le taux de cotisation des employeurs passerait de 1,8% à environ 1,2%, mais s'appliquerait à la masse salariale totale des entreprises.

Le Supplément de revenu garanti

Il serait possible de rationaliser davantage les ressources disponibles et de redonner au Supplément de revenu garanti son véritable rôle qui est d'assurer un revenu minimum aux personnes n'ayant pas ou presque pas participé au marché du travail. En effet, comme la bonification permettrait d'accroître le remplacement du revenu de travail garanti par la Pension de sécurité de la vieillesse et le Régime de rentes du Québec pour l'ensemble des travailleurs et comme la participation au régime public est obligatoire, on pourrait augmenter le taux de réduction du Supplément de revenu garanti. Comme nous l'avons vu, les prestations de ce dernier sont présentement réduites de 0,50 $ pour chaque dollar de revenu autre que la Pension de sécurité de la vieillesse. C'est ce qui explique que le Supplément de revenu garanti verse des prestations à des ménages qui ne sont pas véritablement dans le besoin parce qu'ils ont d'autres revenus alors que les ménages, et en particulier les personnes vivant seules, qui n'ont pas de tels revenus se retrouvent dans une situation financière plus précaire. Ainsi, les économies résultant de la hausse du taux de réduction pourraient être utilisées pour augmenter le niveau des prestations de base du Supplément de revenu garanti et en priorité, celui des personnes seules.

La Pension de sécurité de la vieillesse

Enfin ces propositions de réforme globale prennent également pour acquis que les prestations de sécurité de la vieillesse continueront d'être versées à toutes les personnes âgées de 65 ans et plus. Qui plus est, elles reposent sur l'hypothèse que la Pension de sécurité de la vieillesse continuera de représenter le même pourcentage du salaire industriel moyen qu'elle représente actuellement.

Tous s'entendent pour dire que la Pension de sécurité de la vieillesse constitue actuellement l'assise principale du système de sécurité du revenu à la retraite à laquelle viennent s'ajouter tous les autres programmes. Il est donc essentiel que ce programme jouisse d'une grande stabilité quant au rôle qu'il est appelé à jouer dans le remplacement du revenu à la retraite. Pour ce faire, il serait préférable qu'il soit ajusté non pas en fonction de l'indice des prix à la consommation mais en fonction de l'évolution des salaires.

Cela ne signifie pas qu'il soit un programme intouchable car, comme tous les autres programmes sociaux, il doit s'ajuster à l'évolution de la société. Cela signifie par contre que toute modification ne peut se faire que sur une très longue période si l'on veut respecter les arrangements pris au fil des ans par les personnes qui ont planifié leur retraite en tenant compte de son existence. Ainsi par exemple, lorsque des travailleurs, de concert avec leur employeur, décident de se doter d'un régime de retraite, ils se fixent généralement un objectif de taux de remplacement de revenu de travail au moment de la retraite. Puis, ils établissent leur régime privé ainsi que les cotisations à ce régime en tenant compte du taux

de remplacement qui leur proviendra des régimes publics de retraite (Pension de sécurité de la vieillesse-Régime de rentes du Québec) de sorte que leur régime privé vise à combler la différence pour atteindre leur objectif. Comme l'accumulation d'une rente de retraite s'échelonne sur une période de 30 ou 35 ans, une diminution rapide des prestations de la sécurité de la vieillesse pourrait se traduire par un manque à gagner important pour les personnes qui approchent l'âge de la retraite.

Il en va de même pour le gouvernement du Québec lorsqu'il planifie son régime public. Comme la bonification du Régime de rentes du Québec proposée tient compte des prestations de la Pension de sécurité de la vieillesse, toute diminution de celles-ci pourrait commander une bonification encore plus importante.

7.4 Autres améliorations possibles

Les propositions de réforme exposées jusqu'à maintenant permettraient d'améliorer la structure du système en redonnant à chacun des éléments qui la composent son véritable rôle. En plus de ces modifications, d'autres améliorations plus spécifiques pourraient être apportées au Régime de rentes du Québec.

La période de retranchement

Actuellement, le Régime de rentes du Québec prévoit qu'au moment de la liquidation de la rente de retraite, 15% des années pour lesquelles les gains sont les moins élevés ne sont pas prises en considération pour déterminer le niveau de la rente. Ainsi, même si la période de cotisation s'étend de 18 à 65 ans, soit sur 47 ans, seules les 40 meilleures années de gains sont utilisées aux fins du calcul de la rente. Cette mesure vise à ne pas trop pénaliser les travailleurs qui connaissent des périodes d'inactivité pour raison de chômage, études ou autres. Toutefois, on reconnaît généralement que la période nécessaire pour l'accumulation d'une rente de retraite est d'environ 35 ans, ce qui reflète d'ailleurs la pratique courante dans les régimes supplémentaires de rentes. Pour refléter cette réalité, on pourrait donc porter à 25% la période de retranchement, ce qui ferait passer de 40 à 35 ans le nombre d'années de cotisations nécessaires à l'accumulation d'une pleine rente dans le Régime de rentes du Québec. Soulignons que cette mesure serait particulièrement favorable pour les femmes dont la présence sur le marché du travail est généralement moins longue que celle des hommes. Soulignons que si cette mesure était mise en vigueur en 1985, la période de retranchement passerait à près de 5 ans alors qu'elle est actuellement de 3 ans.

Les conjoints survivants

Au cours des dernières années, la rente de conjoint survivant a fait l'objet de nombreuses critiques, du fait que le niveau des prestations ne permet pas aux bénéficiaires d'en vivre s'ils n'ont pas d'autres sources de revenu, et encore moins de supporter les dépenses nécessaires à une intégration au marché du travail pour les femmes qui n'y sont pas déjà. C'est pour corriger en partie cette situation que le gouvernement augmentait à compter du 1er janvier 1984 les rentes versées aux conjoints survivants âgés de 55 à 64 ans. Le gouvernement est bien conscient que cette modification ne répond pas à toutes les attentes.

Une bonification éventuelle de la rente de retraite augmenterait les rentes de conjoint survivant puisqu'elles sont établies en fonction d'un pourcentage de la rente de retraite. Ainsi, toute augmentation du niveau de la rente de retraite se refléterait automatiquement sur le niveau des rentes de conjoint survivant.

Toutefois, dans la perspective d'une réforme globale, on pourrait aller plus loin dans ce secteur en appliquant l'orientation développée dans le rapport

« Cofirentes + ». Elle consiste à accorder aux conjoints survivants une rente temporaire leur permettant de s'adapter plus facilement à leur nouvelle situation. De façon plus précise, cette orientation entraînerait un remodelage des rentes de conjoint survivant en fonction des critères suivants:

— versement d'une rente temporaire d'un niveau plus élevé durant une période d'adaptation et qui serait réduite graduellement au cours de cette période;
— la durée et le niveau de la rente seraient modulés en fonction du nombre d'enfants à charge, ce qui aurait pour effet, entre autres, d'intégrer à la rente de conjoint survivant la rente d'orphelin qui disparaîtrait en tant que telle;
— la possibilité pour les conjoints survivants plus âgés de continuer à bénéficier des conditions actuelles du Régime.

Cette structure de prestations donnerait aux bénéficiaires des moyens financiers adéquats pendant une période d'adaptation, tout en les incitant à réintégrer le marché du travail pour ne pas devoir dépendre des programmes d'assistance.

Les prestations d'invalidité

Tout comme pour les rentes de conjoint survivant, les rentes d'invalidité versées par le Régime de rentes du Québec ont souvent fait l'objet de critiques au cours des dernières années, leur niveau étant jugé insuffisant. En conséquence, il serait approprié qu'une bonification des rentes de retraite s'applique aussi à ces rentes d'invalidité. Si aucune modification n'était apportée au Régime, la bonification des rentes de retraite entraînerait automatiquement une hausse des rentes d'invalidité, puisque celles-ci sont calculées en partie en fonction de la rente de retraite.

Toutefois, le gouvernement estime que cette seule mesure ne réglerait pas tous les problèmes reliés à la couverture de l'invalidité et a entamé, à cet effet, en collaboration avec les autres provinces et le gouvernement fédéral, une réflexion visant à améliorer le système global de protection du revenu en cas d'invalidité pour l'ensemble de la population.

Le niveau et la gestion de la réserve

Comme nous l'avons vu au Tableau 14, la bonification du Régime de rentes du Québec jumelée à la formule de financement « 5-20-2 » ferait augmenter le niveau de la réserve du régime à environ 55% de la masse salariale totale. Une telle augmentation de l'épargne peut sembler inappropriée dans le contexte actuel où le niveau d'épargne des Québécois est déjà considéré comme excessif. En effet, on constate que le taux d'épargne au Québec est d'environ 16% comparativement à environ 14% dans les autres provinces canadiennes et de 5% aux États-Unis. Or, toute augmentation de l'épargne entraîne en contrepartie une diminution du revenu disponible à la consommation. Toutefois, les effets négatifs d'une baisse de la consommation s'estompent sur une longue période alors que la hausse de l'épargne disponible à l'investissement aurait des impacts positifs sur le développement économique du Québec. C'est d'ailleurs une des raisons pour laquelle une telle réforme devrait être implantée de façon graduelle sur une période variant entre 5 et 10 ans.

Par ailleurs, le gouvernement est aussi conscient du fait que cette réforme entraînerait un transfert de l'épargne du secteur privé vers le secteur public. Dans l'éventualité où la bonification du Régime de rentes du Québec se concrétisait, le gouvernement pourrait discuter avec ses partenaires des mécanismes qui permettraient d'atténuer les impacts de tels transferts en confiant par exemple la responsabilité de la gestion d'une partie de la réserve du Régime de rentes du Québec au secteur privé.

7.5 Les contraintes d'une réforme en profondeur

La réforme proposée permettrait à une grande majorité de travailleurs de ne plus être dans l'obligation d'avoir recours au programme d'assistance au moment de la retraite et leur assurerait un taux de remplacement du revenu les mettant à l'abri d'une chute brutale de leurs gains à la retraite. Le programme d'assurance sociale deviendrait alors la pierre angulaire du système de sécurité du revenu à la retraite laissant au programme d'assistance la responsabilité de protéger les personnes à faible revenu et aux régimes privés le soin de supplémenter les prestations des autres travailleurs. Du même coup, cette réforme permettrait une meilleure planification financière de ce système et, partant, une réduction des transferts de coûts entre les générations.

Bien qu'une telle réforme lui apparaisse souhaitable, le gouvernement considère qu'elle ne pourrait se faire sans tenir compte du contexte dans lequel elle serait appliquée. Or, le contexte actuel présente certaines contraintes qu'on ne saurait ignorer. La présence de deux niveaux de gouvernement ayant chacun la gestion de plusieurs programmes intégrés les uns aux autres en est une. Le fait qu'une bonification du Régime de rentes du Québec entraîne une augmentation importante des taux de cotisation en est une autre.

Ces contraintes ne sont toutefois pas insurmontables mais elles exigent, pour y arriver, un assez large consensus des intervenants (employeurs, travailleurs et gouvernements) sur les grandes orientations que devrait contenir une réforme globale du système de retraite et sur les modalités de sa mise en place.

Le contexte politique

Puisque la réforme proposée implique des modifications à plusieurs éléments du système de sécurité du revenu à la retraite sur lesquels il n'a pas de contrôle, le gouvernement du Québec estime qu'il serait préférable qu'une telle réforme soit appliquée à l'ensemble du Canada. En effet, comme nous l'avons vu, tous les éléments du système de sécurité du revenu à la retraite sont interreliés et des modifications à un des éléments tel que le Régime de rentes du Québec ne peut s'effectuer en faisant abstraction des autres éléments de ce système. Ainsi, il serait inacceptable pour le gouvernement du Québec de demander à ses citoyens de payer par leurs impôts pour des prestations du Supplément de revenu garanti qui ne profiteraient plus aux retraités québécois tout en assumant les coûts de la bonification du Régime de rentes du Québec. En conséquence, pour être en mesure de procéder à une réforme en profondeur du système actuel de protection du revenu à la retraite, qui viserait à accorder un rôle plus important aux régimes d'assurance sociale, il est souhaité que des modifications soient également apportées au Régime de pensions du Canada et au Supplément de revenu garanti.

Le contexte économique et social: la bonification du Régime de rentes du Québec, un choix de société

Le contexte économique québécois constitue aussi une contrainte importante à la bonification du Régime de rentes du Québec. D'abord, à court terme, le taux de chômage élevé fait en sorte que la création d'emploi devient prioritaire. Or, une hausse des cotisations pourrait aller à l'encontre de cette priorité. À plus long terme, une hausse des cotisations des employeurs dans une économie ouverte comme celle du Québec, pourrait avoir un impact négatif sur la capacité des entreprises d'être compétitives sur les marchés extérieurs, impact qui cependant peut être grandement atténué. Déjà, dans un premier temps, cette bonification diminuerait les cotisations des employeurs aux régimes privés de retraite. Néanmoins, il faudrait aller plus loin et faire en sorte que la hausse éventuelle des coûts du Régime de rentes du Québec se traduise par des pressions moins fortes sur l'augmentation des coûts des autres bénéfices sociaux ou des salaires. En effet, les cotisations versées par les employeurs au Régime de rentes

du Québec font partie de la rémunération globale des travailleurs et constituent pour l'entreprise un coût de production. Si les travailleurs désirent une meilleure protection en vue de leur retraite, ils devront accepter en contrepartie de voir leurs salaires ou leurs autres bénéfices sociaux augmenter moins rapidement de façon à compenser l'augmentation des coûts de la protection à la retraite. Il est essentiel en effet que la bonification du Régime de rentes du Québec ne se traduise pas par une augmentation de la rémunération globale qui viendrait affecter la compétitivité des entreprises québécoises et la capacité de l'économie du Québec à créer des emplois. De plus, comme le but d'une telle réforme est d'améliorer la protection du revenu des travailleurs à la retraite, les employeurs devraient garantir aux travailleurs qu'ils continueront de bénéficier au moins de la même protection du revenu à la retraite que celle qu'ils avaient avant la réforme.

C'est la raison pour laquelle une réforme en profondeur du système actuel de retraite doit faire l'objet d'une véritable concertation entre tous les partenaires concernés.

Sur le plan social, la bonification du Régime de rentes du Québec entraîne que les travailleurs tant actuels que futurs devront consacrer une plus grande partie de leur épargne en vue d'une meilleure protection de leur revenu à la retraite. Bien qu'à première vue ce choix semble impliquer une augmentation des transferts de coûts entre les générations, il en est tout autrement dans la réalité. En effet, il convient de rappeler que la bonification aurait pour effet de réduire les montants versés par le Supplément de revenu garanti. Or, si ce dernier continue d'occuper la place qu'il occupe présentement dans le système, les coûts de la sécurité du revenu à la retraite seront encore plus lourds pour les générations futures puisque contrairement au Régime de rentes du Québec, il ne comporte aucun mécanisme de planification financière permettant de répartir entre les générations les impacts du bouleversement démographique prévu. De plus, à la différence du programme d'assistance qu'est le Supplément de revenu garanti, toute cotisation à un régime d'assurance accorde des droits à une prestation au moment de la retraite qui sont moins sujets à être remis en cause lors de difficultés économiques.

Les remarques qui précèdent sur le contexte politique, économique et social actuel démontrent à quel point il est nécessaire qu'une réforme plus globale du Régime de rentes du Québec fasse l'objet de discussions approfondies car une telle réforme constitue beaucoup plus qu'une simple hausse des prestations des retraités, c'est un choix de société qui touche toutes les générations et tous les agents socio-économiques.

Résumé — synthèse

La bonification du Régime de rentes du Québec: un choix de société

La réforme proposée vise à redonner à chacun des programmes existants son véritable rôle afin d'améliorer le remplacement du revenu de travail, de réduire la dépendance face à l'assistance sociale et d'atténuer ainsi les transferts de coûts entre les générations. Pour ce faire, le gouvernement estime que la meilleure façon d'y parvenir consisterait à bonifier le Régime de rentes du Québec, à limiter le Supplément de revenu garanti à son rôle de lutte à la pauvreté et à revoir le financement de certains éléments du système. Toutefois, le gouvernement est conscient qu'une telle réforme est sujette à des contraintes politiques, économiques et sociales qui en font un véritable choix de société et qui rendent nécessaire l'atteinte d'un large consensus avant de procéder.

Les objectifs de la réforme

Les objectifs poursuivis par la réforme proposée sont:
- une meilleure harmonisation entre les programmes et une utilisation plus rationnelle des ressources financières;
- l'indépendance face à l'assistance sociale pour la majorité des travailleurs retraités;
- un meilleur remplacement du revenu de travail à la retraite et,
- la réduction des transferts de coûts entre les générations.

L'augmentation de l'aide fiscale à l'épargne-retraite: une avenue de réforme insuffisante

Le projet de réforme proposé par le précédent gouvernement fédéral visait à faciliter l'accès à l'épargne-retraite en créant un nouveau véhicule d'épargne (le Compte enregistré de pension) et en augmentant les incitations fiscales. Comme ces mesures ne profiteraient qu'aux travailleurs à revenu élevé et ne garantiraient pas que les épargnes serviraient à la retraite, elles ne régleraient pas les principales carences du système actuel.

L'alternative du Québec: la bonification du Régime de Rentes du Québec

Le gouvernement estime que la meilleure façon de combler les carences du système actuel consiste à bonifier le Régime de rentes du Québec en augmentant le taux de remplacement de 25% à 50% sur la première moitié des gains admissibles au Régime. Cette formule permettrait d'accorder un meilleur remplacement du revenu à la retraite et de réduire l'incidence du Supplément de revenu garanti chez les faibles salariés tout en laissant aux régimes supplémentaires de rentes leur rôle de supplémentation.

Les impacts financiers

La bonification proposée nécessiterait une hausse de cotisation additionnelle à celle qu'entraîne la révision du financement du régime actuel. La hausse serait de l'ordre de 60% et ferait passer le taux maximum (en 2040) de 10,6 à 16,9%. Bien que ces taux semblent très élevés, il faut par ailleurs tenir compte du fait que la bonification entraînera des économies dans le Supplément de revenu garanti et les régimes supplémentaires de rentes.

Les travailleurs à faible revenu et les petites entreprises

Toutefois, pour éviter que les contributions ne deviennent un fardeau trop lourd pour les petits salariés, on pourrait utiliser les économies réalisées dans le Supplément de revenu garanti pour rembourser à ces travailleurs une partie de leurs contributions par le biais d'un crédit d'impôt. Il faudrait aussi réviser le mode de contribution des entreprises pour réduire le fardeau sur les petites entreprises.

Autres améliorations possibles

D'autres améliorations plus spécifiques pourraient aussi être apportées au Régime de rentes du Québec, notamment:

— augmenter la période de retranchement de 15 à 25% de la période cotisable;
— adapter les rentes de conjoints survivants à la réalité sociale;
— confier la gestion d'une partie de la réserve au secteur privé dans le cadre d'une bonification.

Les contraintes d'une réforme en profondeur

Le gouvernement est conscient qu'une telle réforme est sujette à des contraintes d'ordre:

— politique, puisqu'elle impliquerait des programmes sur lesquels il n'a pas le contrôle;
— économique, puisqu'elle entraînerait une hausse de cotisation au moment où la création d'emploi et la concurrentialité des entreprises sont prioritaires;
— sociale, puisqu'elle amènerait les travailleurs à consacrer plus d'épargne en vue de leur retraite.

Ces contraintes ne sont pas insurmontables mais elles démontrent à quel point cette réforme constitue un choix de société qui ne saurait s'opérer qu'avec le consensus d'une grande majorité des intervenants impliqués.

Conclusion

L'incapacité du système actuel de retraite de répondre de façon satisfaisante aux besoins des personnes âgées et les changements profonds que connaîtra la structure démographique québécoise rendent nécessaire une révision majeure de la politique actuelle de sécurité du revenu à la retraite. Le gouvernement du Québec, comme il l'a fait dans le passé, entend assumer pleinement dans ce domaine le rôle que les Québécois ont toujours voulu qu'il joue. L'ampleur d'une telle réforme justifie les années de réflexion et d'analyse qui se sont écoulées depuis la publication du rapport « Cofirentes + » et implique que les partenaires sociaux doivent à présent en arriver à un consensus le plus large possible sur son contenu, celui-ci affectant d'une façon ou d'une autre l'ensemble de la population actuelle et future.

C'est à dessein que les questions techniques entourant plusieurs des éléments de réforme contenus dans ce document n'ont pas été abordés dans le détail. Ils feront toutefois l'objet, lorsque viendra le temps de les appliquer, de consultations techniques auprès des milieux les plus concernés. Pour l'instant, nous avons cru préférable de nous limiter aux objectifs et aux grandes orientations de la réforme.

Le besoin d'une réorientation du système actuel de sécurité du revenu à la retraite nous semble à présent démontré. En effet, les changements démographiques, dont on a fait état au printemps dernier, suite à une publication gouvernementale sur le sujet, exigent que l'on s'occupe davantage de la planification financière des programmes publics de retraite, afin d'éviter de transmettre aux générations futures un fardeau financier trop lourd et inéquitable. De plus, un consensus existe déjà sur la nécessité d'adapter les régimes privés de retraite aux changements socio-économiques, afin qu'ils puissent vraiment remplir leur rôle de complémentarité des programmes publics. Enfin, même si tous ne s'entendent pas sur les mesures à prendre, il semble aussi y avoir une certaine unanimité pour corriger le système actuel afin qu'il réponde davantage aux besoins des femmes, dont la situation financière, au moment de la retraite, est souvent plus précaire.

Une des grandes constatations qui illustre les faiblesses du système actuel de protection du revenu à la retraite, porte sur le fait que 60% des personnes âgées québécoises doivent avoir recours à un programme d'assistance sociale, le Supplément de revenu garanti, pour combler leurs besoins. Il est surprenant que cette situation ne soit pas plus souvent dénoncée, car en général les programmes d'assistance devraient couvrir une faible partie de la population.

Pour éviter que les travailleurs et travailleuses du Québec soient obligés d'avoir recours, souvent pour la première fois de leur vie, à un programme d'assistance pour satisfaire leurs besoins financiers à la retraite et que ce programme ne devienne trop difficile à supporter financièrement pour les futures générations, il faudrait donc que le Régime de rentes du Québec joue un rôle plus important dans le remplacement de leur revenu. Mais comme nous l'avons vu, il existe des contraintes à la fois politiques, économiques et sociales qui font en sorte qu'une telle réforme ne saurait être entreprise sans qu'il y ait un consensus entre toutes les parties concernées.

Ces contraintes ne nous empêchent toutefois pas d'apporter dans l'immédiat des correctifs visant à assurer le financement du Régime de rentes du Québec et à améliorer les règles qui encadrent les régimes supplémentaires de retraite. En ce qui a trait au financement du Régime de rentes du Québec, le Québec propose d'implanter une formule qui permettra de réduire les impacts du bouleversement démographique prévu sur les taux de cotisations. Pour les Régimes supplémentaires de rentes, les mesures proposées visent principalement à rendre l'acquisition et l'immobilisation des rentes plus rapides et à permettre une meilleure transférabilité entre les régimes de façon à ce que ceux-ci produisent de meilleurs revenus au moment de la retraite.

Toutefois, le gouvernement du Québec continue de croire qu'il est dans l'intérêt de tous d'implanter des mesures permettant d'assurer à long terme la survie de leur système de protection de revenu à la retraite et une meilleure continuité du revenu en accordant un rôle plus important au régime d'assurance sociale qu'est le Régime de rentes du Québec. C'est la raison pour laquelle il soumet son projet et souhaite en discuter avec toutes les parties concernées dans les mois à venir.

La sécurité du revenu au moment de la retraite touche non seulement les personnes âgées mais également, et de façons diverses, les travailleurs et les travailleuses, les entreprises, le milieu financier et les gouvernements. Au cours des dernières années, la réforme des régimes de retraite a d'ailleurs fait l'objet de nombreuses discussions et publications de la part des groupes concernés, ce qui a grandement contribué à faire avancer le débat.

Toutes ces réflexions ont permis de dégager un certain nombre de consensus sur des éléments précis. Aussi, il convient maintenant d'agir. Le gouvernement du Québec présente donc, dans un premier temps, son plan d'action en ce qui concerne la réforme des régimes privés de retraite, la révision du financement du Régime de rentes du Québec et le partage entre conjoints des rentes de retraite provenant du régime public.

Dans un deuxième temps, le gouvernement énonce ses orientations pour une réforme plus globale du système de sécurité du revenu à la retraite qui lui apparaît nécessaire dans le contexte actuel du vieillissement de la population. Comme une telle réforme pourrait avoir des impacts importants sur le plan social, économique et politique, le gouvernement désire procéder en concertation avec tous ses partenaires, car il s'agit là d'un véritable choix de société qu'il ne peut exercer seul.

Monsieur Guy Chevrette
Ministre des Affaires sociales
et
Président du comité
ministériel permanent
au développement social

Madame Pauline Marois
Ministre de la Main-d'oeuvre et
de la Sécurité du revenu
et
Ministre responsable de la Régie
des rentes du Québec

Québec au Québec, Canada

Action now for tomorrow

ON RETIREMENT INCOME SECURITY

Québec

Action now for tomorrow

Policy of the government of Québec on retirement income security

Position paper and proposed plan

Action now for tomorrow

Policy of the government of Québec on retirement income security

Québec

Production:
Direction générale des
publications gouvernementales

Legal deposit — 2nd quarter 1985
Bibliothèque nationale du Québec
© Gouvernement du Québec
ISBN 2-551-09041-5

Foreword

Retirement, and especially retirement income security, is not simply a problem for the elderly. A retirement income security system such as the one now existing in Québec and Canada affects the entire population regardless of age. Furthermore, the system greatly influences the economic and social life not only of the older people receiving benefits, but also of all workers and businesses paying contributions. Finally, it affects the life of the governments administering social security programs and that of the financial institutions managing the savings accumulated towards retirement.

The retirement income security system is therefore far-reaching in scope, having numerous ramifications that are sometimes unforeseen, and necessitating active interest on the part of the entire community.

The financial security of the elderly has always been a matter of concern to the government of Québec, particularly since 1966 when the government decided to create the Québec Pension Plan rather than join the Canada Pension Plan. In so doing, the government of Québec provided tangible evidence of its interest in Québec retirees. As it considered that this social security program could also contribute to the economic development of Québec, the government decided to make the Caisse de dépôt et placement responsible for the management of the funds required to ensure the sound financial position of the Plan.

Our retirement income security system is almost twenty years old now and all the studies published in recent years have shown that corrective measures must be brought to it. Wishing to maintain the leadership it has assumed up to now in the field of pensions, the government of Québec has prepared the present paper describing the changes it intends to make in specific elements of the retirement income security system and the policies it favours towards an overall reform of the system.

This position paper and proposed plan are based first and foremost on our desire to ensure a decent standard of living for our senior citizens, in recognition of their contribution to the development of Québec. The proposals are also based on the need to make workers responsible for preparing their own retirement now, so that society will be able to cope with the effects of the expected aging of the population. However, in our proposals, we have not disregarded the social, political and economic contexts of Québec.

Thus, some of the proposals presented in this paper (those affecting private pension plans, Québec Pension Plan financing and the splitting of pensions under the Québec Pension Plan), will soon be tabled in the form of draft legislation.

The discussion as it now stands enables us to make improvements which will render supplemental pension plans more effective, ensure sound financial management of the Québec Pension Plan and prevent depletion of the reserve.

Furthermore, in view of the financial hardships faced by older women, the government has taken into account the various measures proposed in recent years by groups involved in the promotion of women's causes. In view of the fact that the Québec Pension Plan is primarily an employment income replacement program, the government nonetheless now believes it appropriate to recognize that pensions paid under the public plan are family assets belonging to both spouses.

On the other hand, the amendments aimed at more extensive reform of the retirement income security system embody policies which the government is submitting for discussion, in the hope of achieving a general consensus among all the parties concerned.

The problems that will arise from the aging of the population call for substantial changes. The government is therefore aware that the solutions it is

submitting for discussion here could, if there is no consensus, run counter to the present priorities of Québec in matters of economic development.

For this reason, the reform in Québec could take place only with the co-operation of:

— ***The workers*** If they wish to have better income protection for their retirement, workers must in return accept responsibility for the resulting costs. Indeed, the contribution increases to be borne by businesses as a result of improving the Québec Pension Plan would have to replace any future salary or fringe-benefit increases rather than be added on to them, in the interests of safeguarding the competitive nature of our businesses and creating employment.

— ***The business world*** If we wish to reduce the transfer of costs between generations and protect businesses from sudden jumps in contribution rates, we will have to spread the effects of the anticipated demographic changes over a number of years.

— ***The other governments*** The government of Québec recognizes the importance of maintaining a parallel between the Québec Pension Plan and the Canada Pension Plan; on the other hand, before proceeding with the reform, it would be advisable to review the relationship between the Québec Pension Plan and the Guaranteed Income Supplement.

These considerations have led the government of Québec to consult its socio-economic partners because the reform must be a choice made by our society as a whole; it is not a choice the government can make on its own.

For this reason, the government of Québec presents this policy paper and invites Quebecers as well as interested associations to submit their comments on its proposals at the parliamentary commission to be held in the near future.

Guy Chevrette
Minister of Social Affairs and
President of the Standing
Ministerial Committee on
Social Development

Pauline Marois
Minister of Manpower and Income
Security and Minister
responsible for the Régie des
rentes du Québec

Table of contents

List of tables and charts IX

Introduction: The present status of the debate on pension reform 1

1. Principles and objectives of a retirement income security system 5
1.1 Principles 7
1.2 Objectives 7

2 The present system 9
2.1 The constitutional framework 11
2.2 Description of the present system 12
2.3 Funds invested in the present retirement system 13
2.4 Income derived from the present retirement system 14

Summary 17

3 Financing the Québec Pension Plan 19
3.1 Problems arising from the present financing method 21
3.2 The necessity of financial planning 22
3.3 The distinctive features of social insurance plan financing 23
3.4 Financing principles of the Québec Pension Plan 24
3.5 The principle of parity of Québec Pension Plan and Canada Pension Plan contribution rates 25
3.6 Long-term financing formula 26
3.7 The advantages of a long-term financing formula 27

Summary 28

4 Supplemental pension plans 31
4.1 Assessment of supplemental pension plans 33
4.2 Membership 35
4.3 Interest on members' contributions 35
4.4 Vesting, locking-in and minimum employer contribution 36
4.5 Portability 37
4.6 Protection of surviving spouses 39
4.7 Joint management 39
4.8 Protection against inflation 39
4.9 Costs of the proposed reform for supplemental pension plans 40

Summary 42

5 Women and the pension reform 45
5.1 Reasons for the financial difficulties faced by women at retirement 47
5.2 Solutions being applied now, or applicable in the near future . 47
5.3 Other possible improvements to the financial situation of women upon retirement 48
5.3.1 Spouses at home, whether or not they have dependent children 48
5.3.2 Persons caring for young children 49
5.4 Increase in women's participation in the paid work force 50

Summary 52

6 An assessment of the present retirement income security system 53
6.1 Assessment of the situation 55
6.1.1 Where do we stand twenty years later? 55
6.1.2 Anticipated evolution of the system 56
6.2 Necessity of an overall reform 57

Summary 59

7 Towards an overall reform of the retirement system 61
7.1 Objectives of the reform 63
7.2 An approach to reform: increasing tax assistance for retirement savings 63
7.3 Alternatives to an overall reform 64
7.4 Other possible improvements 70
7.5 The constraints of an in-depth reform 71

Summary 74

Conclusion 77

List of tables and charts

Table 1
Breakdown of funds allocated to the retirement system in 1983 14

Table 2
Sources of income for persons aged 65 or over in 1981 14

Table 3
Minimum income guaranteed by the OAS and the GIS compared with the low income cut-off as determined by Statistics Canada 15

Table 4
Rate of employment income replacement guaranteed by public plans in 1984 16

Table 5
Cash flow up to the year in which the reserve is exhausted 21

Table 6
Contribution rates under pure pay-as-you-go financing for certain years beginning with the year 2000 22

Table 7
Financial impact of the long-term financing formula 27

Table 8
Participation in supplemental pension plans according to income bracket — 1982 34

Table 9
Rate of participation in SPPs according to industrial sector — 1979 .. 34

Table 10
Estimated costs of the proposed measures for SPPs as a percentage of the total wage bill 41

Table 11
Rate of participation in the work force of women aged 15 to 65 according to status in the household and age 50

Table 12
Disposable income replacement rates guaranteed by the OAS and the QPP before and after improvement applied to 100% of the average industrial wage 65

Table 13
Disposable income replacement rates guaranteed by the OAS and the QPP before and after improvement applied to 150% of the average industrial wage 66

Table 14
Impact of improvement of the QPP as applied to 100% of the average industrial wage on the financial position of the Plan, with the financing formula 67

Chart 1
Average income of households according to age of head of household, 1981 15

Chart 2
Ratio of Québec Pension Plan contributors to population between the ages of 18 and 70, by sex — from 1966 to 1983 51

Introduction
The present status of the debate on pension reform

In the early 1960s, Québec played a dominant role in the debates and efforts leading to the creation, in 1966, of the Québec and Canada Pension Plans, and the setting-up of mechanisms for supervising the thousands of private pension plans that had already been introduced by businesses. Nearly ten years later, when both public plans were reaching maturity as regards benefits, Québec renewed the debate on financial security for the elderly with the 1977 publication of its "Cofirentes+" Report.[1]

At that time, a number of the recommendations contained in the Report sparked controversy among the main parties involved. Some people considered the recommendations exaggerated or premature and others, that they were not bold enough. As the Cofirentes+ Report recommended substantial reform of the retirement income security system which would have major economic, social and legal implications, the government then felt that it could not proceed with such reform unless there was a clear consensus among the principal parties to be affected by the reform.

A great number of study papers has since been published on the same topic by various agencies such as the Economic Council of Canada (1979), the federal Task Force on Retirement Income Policy (1979), the Royal Commission on the Status of Pensions in Ontario (1980), the Parliamentary Task Force on Pension Reform (1983), the white paper of the government of Ontario (1984), the latest federal budget (1984) and, most recently, the study paper on benefits for children and elderly people (1985). Although these reports did not all prescribe the same remedies, it is important to note that they all gave the same diagnosis on the present income security system for the elderly: despite its complexity and the number of plans it comprises, the system does not fully meet the needs of retired persons. Few concrete achievements emerged from these studies, but they gave rise to much discussion and public consultation; as a result, all parties concerned had access to a great deal of information and the debate on this question began to take shape.

Noting that, after all the discussions, there appeared to be some consensus on specific aspects of the operation of pension plans, the government of Québec reaffirmed its desire to improve the situation of retirees. In 1981, legislation was passed to abolish the compulsory retirement age. Last year, the Québec Pension Plan was amended to increase pensions paid to surviving spouses between the ages of 55 and 64, introduce the notion of flexible retirement age, ease the eligibility requirements for the payment of disability pensions to persons 60 years of age or over, and abolish the clause prescribing the termination of pensions paid to widows and widowers who have remarried. In recent months, the government of Québec has taken part in many federal-provincial meetings where the necessity of modifying the financing of the Québec and Canada Pension Plans and changing the rules governing supplemental pension plans was discussed. As a result, the government is submitting proposals regarding both these elements of the retirement income security system, on which it intends to legislate as soon as possible.

However, as these proposals are not sufficient to meet all needs of the retired population and ensure long-term viability of the retirement income security system, the government of Québec has deemed it necessary to review the system as a whole to make it more efficient and capable of coping with the expected demographic upheaval. With this in mind, the government has set forth in this document certain positions which it advocates for the overall reform of the system, for the purpose of discussing them with its social partners and the other governments. This document is also in keeping with the steps taken by the federal government to review the income security programs for the elderly.

1. Québec (Prov.), Comité d'étude sur le financement du Régime de rentes du Québec et sur les régimes supplémentaires de rentes. *La sécurité financière des personnes âgées au Québec: Rapport de Cofirentes+*. Québec, September 1977.

Chapter 1
Principles and objectives of a retirement income security system

A retirement income security system affects all citizens — retirees and contributors alike — as well as the young people who are the contributors and beneficiaries of the future. Such a system has socio-economic implications and affects more than one generation. For these reasons, the system must be based on principles and objectives that are accepted by the vast majority of the people. The discussions of the past few years have helped us to identify principles and objectives which appear to be endorsed by the greater part of the Québec population and on which the retirement financial security system must be based.

1.1 Principles

Collective responsibility

It must be recognized that, for various reasons (physical or mental disability, prolonged unemployment, non-participation in the labour market, etc.), some people will never be self-supporting and will therefore never be able to build up savings to ensure their subsistence after normal retirement age. The principle of collective responsibility will induce society to guarantee at least a minimum of well-being to such persons: the people who have the means will help those members of society with few or no resources. This is the role played by social assistance programs. On the other hand, it must also be recognized that, like illness or unemployment, retirement constitutes a social risk. For this reason, basic protection against such a risk must be the responsibility of society as a whole. This is the role played by social insurance programs, under which benefits are determined not on the basis of the assistance needed after retirement, but rather on the basis of the conditions existing before retirement.

Individual responsibility

The second principle is that, beyond the protection guaranteed by public plans, a large share of responsibility must be assumed by the individual in matters of retirement income security. Thus, every person, inasmuch as he* is financially able, must support himself during his working life while making sure that he will enjoy some continuity in his standard of living when he retires, by accumulating personal savings or pension credits in a group plan. This principle does not, however, preclude the possibility of State intervention to set up a framework aimed at protecting people's interests, if such intervention is widely accepted.

Intergenerational equity

A citizen must, as far as possible, provide for his future so as not to become dependent on society when he retires; similarly, each generation as a whole must provide for its own future in order to avoid burdening the next generation with excessive costs. This principle is particularly important at a time when Québec is undergoing substantial changes in its demographic structure.

1.2 Objectives

With these principles taken into account, a retirement income security system must be aimed at the following objectives:

— *Minimum income guarantee*

- to ensure that all elderly people will have a basic income.

* For reasons of economy, only masculine references are given in this paper. Thus, "he" means "he or she", and so on.

— ***Employment income replacement***

- to guarantee, by means of public plans, an income replacement level which will enable workers to be independent from social assistance plans when they retire;
- to favour saving incentives for retirement by means of private plans.

— ***To distribute as equitably as possible between generations the costs related to retirement.***

Chapter 2
The present system

Before studying the present retirement income security system we will consider the constitutional framework that governs it, review briefly each of its composing elements, and arrive at an overall assessment of the financial resources allotted to the system and the income it generates.

2.1 The constitutional framework

The setting-up of our retirement income security system raised some debate about constitutional matters, especially with respect to public income security plans. These plans, according to the generally accepted interpretation of the British North America Act, fall under provincial jurisdiction.[1] Thus, all federal initiatives in the field of pensions have necessitated amendments to the Constitution.

In 1951, the federal government requested that the Constitution be amended to empower it to make laws in relation to pensions. The amendment was made with the consent of the provinces. However, due to the intervention of the Québec government, the universal Old Age Security pension program as we know it today was set up only on condition that the provinces' authority over matters of pension legislation be confirmed. To this end, the Constitution was amended by the addition of section 94A as follows:

> *"The Parliament of Canada may from time to time make laws in relation to old age pensions in Canada, but no law made by the Parliament of Canada in relation to old age pensions shall affect the operation of any law present or future of a Provincial Legislature in relation to old age pensions."*

In 1965, while the federal government was in the process of setting up a national pension plan, Québec decided to exercise the power conferred on it under section 94A by setting up its own pension plan. Following a number of exchanges, the governments agreed to set up two public plans which, at the time, were identical. The recent improvements made to the Québec Pension Plan however have altered this equivalence, since similar amendments have not yet been made to the Canada Pension Plan.

But the decision to introduce the Canada Pension Plan and the Québec Pension Plan caused a stir with regard to the Constitution, as these plans provide for the payment of benefits to survivors and disabled persons, items that had not been included in the 1952 amendment. After much debate, the federal government and the provinces agreed to include in section 94A provision for the payment of survivors' and disability benefits within the scope of a pension plan. Section 94A, as amended in 1964, reads as follows:

> *"The Parliament of Canada may make laws in relation to old age pensions and supplementary benefits, including survivors' and disability benefits irrespective of age, but no such law shall affect the operation of any law present or future of a provincial legislature in relation to any such matter."*

In the same year, the governments also agreed to establish a framework of standards applicable to supplemental pension plans, the supervision of which would come essentially under the jurisdiction of the provinces.

This uniformity of provincial and federal legislation was kept almost intact until the beginning of the 1980s. At that time, two provinces decided to adopt different standards of supervision. Finally, the federal government, in its latest budget, announced its intention to modify the standards for the supervision of private plans under its jurisdiction.

---

1. On this subject, see Chapter II of: *The Income Security System in Canada: Report prepared by the Interprovincial Task Force on Social Security for the Interprovincial Conference of Ministers Responsible for Social Services*, September 1980.

Retirement systems may also be influenced by tax incentives which affect taxpayers' participation in retirement savings plans. As Québec is the only province which administers its own tax system, it enjoys a certain autonomy in this area. Nevertheless, through taxation, the federal government can strongly influence the private pension system, as the latest budget illustrates. In the budget, the federal government announced the introduction of a new tax vehicle called the Registered Pension Account (RPA), an individual retirement savings plan to which the employer can contribute. This vehicle, more like a savings account than a retirement plan, could have had an important impact on the role played by the provinces in the area of private pension plans. This question will be examined in greater detail in the chapter on supplemental pension plans.

2.2 Description of the present system

As a result of a succession of changes in the legislation, several sources of retirement income have been developed and integrated over time, so that today we can speak of the existence of a retirement income security system. This system is aimed at two complementary objectives: the replacement of income and the war against poverty. The first is achieved by insurance and saving measures; the second, mainly by assistance measures.

In 1952, the federal government created the Old Age Security pension which granted minimum benefits to all elderly Canadians. The private plans (supplemental pension plans and Registered Retirement Savings Plans) which existed at that time covered only a small portion of the population.

Then, in 1966, the Québec Pension Plan was created to fill a need for the replacement of employment income after retirement, a principle not taken into account in the Old Age Security program. The Québec Pension Plan however guaranteed a basic income, leaving it to private plans to provide a supplement to this protection for workers receiving average or higher incomes.

Finally, in 1967, the Parliament of Canada created the Guaranteed Income Supplement, a transitional anti-poverty measure intended to ensure a minimum income to persons who could not fully benefit from the Québec Pension Plan or the Canada Pension Plan, as these plans had no retroactive effect and it would be ten years before full pensions could be paid.

Our system therefore comprises five types of plans, each having its own characteristics and a specific role to play.

The Old Age Security pension (OAS)

The Old Age Security pension is the oldest public program in the present system.[1] It is a universal transfer plan which pays a flat benefit to all persons aged 65 or over. The program, financed by the federal consolidated revenue fund, is the only one offering the same amount to everyone regardless of present or previous income. It is the foundation of our income security system, and the other programs have been built upon it. The monthly benefit paid in December 1984 was 272,17 $ and there were close to 617 000 beneficiaries. The program costs over 1,9 billion $ in Québec.

The Guaranteed Income Supplement (GIS)

The Guaranteed Income Supplement is a welfare program financed by the consolidated revenue fund of the federal government. The purpose of this program is to ensure a minimum income to the elderly. It plays the same role for them as welfare plays for people under age 65 who have no resources. Unlike the Old Age Security pension, which pays uniform amounts, the Guaranteed Income Supplement is paid only after a means test, so the benefit amount varies

1. Before the Old Age Security pension was introduced, there were welfare programs administered by the provinces.

according to the household's income. In December 1984, the maximum benefit paid under this program was 323,47 $ per month for a person living alone, and 421,34 $ for a couple. The benefit amounts are reduced by 0,50 $ for each dollar of income derived from a source other than Old Age Security benefits. At the end of 1984, approximately 380 000 elderly persons were benefiting from this program in Québec, for a total disbursement of over 800 million $.

The Québec Pension Plan (QPP)

The Québec Pension Plan is a social insurance plan which provides for the replacement of a portion of the employment income after retirement and in the event of disability or death. It is financed by the contributions paid in equal shares by employers and employees, and the benefit level is determined according to the number of years of participation in the Plan and the level of the beneficiary's previous salary or wages. The contribution rate was 3,6% on a maximum salary of 20 800 $ in 1984, and no contributions were paid on the first 2 000 $ earned. The maximum employee contribution was 338,40 $ in 1984. The maximum retirement pension was 387,50 $ per month. By the end of 1984, there were approximately 561 000 beneficiaries, 353 000 of whom were receiving retirement pensions. The average monthly retirement pension was 218,00 $. Approximately 1,3 billion $ was paid out under the Plan for benefits in 1984.

Supplemental pension plans (SPPs)

Better known as "private plans" or "pension funds", supplemental pension plans were the first vehicles to protect retirees financially. These plans were set up on a voluntary basis by employers, a characteristic which has continued to the present day. Government intervention has been limited to the exercising of supervision in order to protect members' rights. In 1982, there were close to 5 300 plans covering more than 1 100 000 Québec workers.

Registered Retirement Savings Plans (RRSPs)

These plans are on the borderline between private saving and traditional universal pension plans (i.e. the Québec Pension Plan) or plans introduced in a company or an industrial sector (i.e. supplemental pension plans). Registered Retirement Savings Plans are pension plans that are set up on an individual basis. For income tax purposes, the authorized contributions paid into a Registered Retirement Savings Plan and the interest thereon are treated in the same manner as those of supplemental pension plans. However, they do not necessarily constitute an element of retirement income, as the funds can be withdrawn any time. In 1983, 535 000 taxpayers contributed a total of 980 million $ to Registered Retirement Savings Plans.

2.3 Funds invested in the present retirement system

In 1983, the total wage bill in Québec was approximately 45,7 billion $. During the same year, the funds allocated to the pension system as a whole amounted to 7,1 billion $, or 16,2% of the total wage bill. The following table shows the distribution of these amounts.

Table 1
Breakdown of funds allocated to the retirement system in 1983

	Amounts (millions of $)	As a % of the total wage bill
Contributions to private plans	2 500	5,5%
Contributions to RRSPs	1 000	2,2%
Contributions to the QPP	1 200	2,6%
Disbursements for OAS and GIS	2 700	5,9%
Total	**7 400**	**16,2%**

2.4 Income derived from the present retirement system

The income of persons aged 65 or over is more difficult to estimate than the funds allocated to the retirement system. The latest data available are for 1981 : in that year, the income of the elderly totalled 4,4 billion $. Of this amount, 65% came from the retirement income security system, including 53% from public plans, while the rest consisted of investment or employment income, as shown in the following table.

Table 2
Sources of income for persons aged 65 or over in 1981

	Portion of income	
Source of income	For the total elderly population	For elderly persons having incomes of less than 25 000 $*
Old Age Security and Guaranteed Income Supplement	41,8%	50,3%
Québec Pension Plan	11,0%	12,1%
Private pension plans (SPPs, RRSPs, etc.)	12,2%	10,5%
Investment income	19,8%	17,2%
Employment income	12,0%	6,0%
Other	3,2%	3,9%
Total	**100%**	**100%**

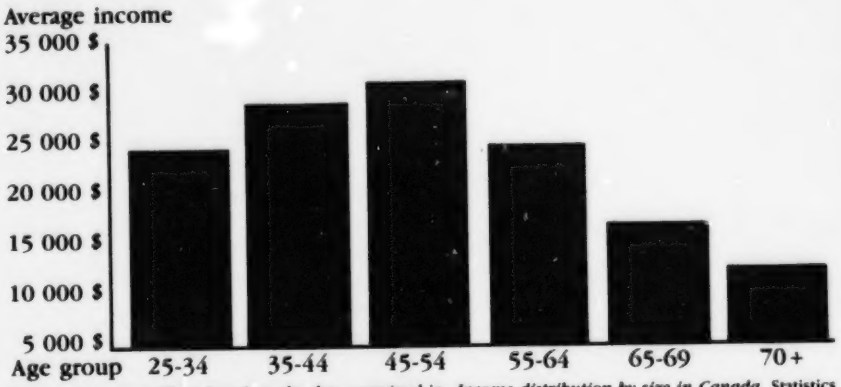
* Approximately 96% of the elderly population received incomes below 25 000 $ in 1981.

Source: This table was set up based on the information contained in the micro data tape of Statistics Canada entitled: "Micro data file on individuals age 15 and over, with and without income, 1981." This tape contains data gathered within the scope of the 1982 survey of consumer finances. All the figures have been determined by the Ministère de la Main-d'oeuvre et de la Sécurité du revenu du Québec, based on this data.

It is clear that public programs (the Old Age Security and the Guaranteed Income Supplement) are the main source of income for the elderly. For this reason, the majority of households whose head is aged 65 or over have incomes well below those of households in which the head is between the ages of 25 and 64, as illustrated in the chart below. In fact, the average income of households having an elderly person as head represents only about 60% of the average income of all households.

Chart 1

Average income of households according to age of head of household, 1981



Source: Age group Chart based on the date contained in: *Income distribution by size in Canada*, Statistics Canada, Cat. No. 13-207

However, while the elderly have, on the average, lower incomes than persons below age 65, the retirement income security system nevertheless guarantees that they will receive a basic income through the Old Age Security pension and the Guaranteed Income Supplement.

The following table shows the minimum incomes guaranteed by the Old Age Security pension and the Guaranteed Income Supplement to persons who have never been on the labour market, in comparison with low income cut-offs.

Table 3

Minimum income guaranteed by the OAS and the GIS compared with the low income cut-off as determined by Statistics Canada

	Guaranteed minimum income (OAS + GIS)	Low income cut-off*	Percentage
Person living alone	7 150 $	9 840 $	73%
Couple	11 600 $	13 000 $	89%

* As determined by Statistics Canada for a city of 500 000 persons or over in 1982, and index-adjusted up to 1984.

The minimum income guaranteed by the two programs is not sufficient to meet the low income cut-off as determined by Statistics Canada. This does not mean, however, that it is not enough to cover the basic needs of the elderly, as the minimum income is compared here with a low income cut-off, rather than a poverty line, up to which only essential needs are covered.

With regard to elderly persons who had been on the labour market before they retired, a minimum replacement of employment income is guaranteed to them by the combination of the Old Age Security pension, which equals approximately 14% of the average industrial wage, and the Québec Pension Plan, intended to replace approximately 25% of the employment earnings below the average industrial wage. To these benefits is added a partial benefit, the Guaranteed Income Supplement, in cases where there is no income other than that provided by the Old Age Security pension and the Québec Pension Plan.

In the following table are shown the replacement rates guaranteed by the public plans for various income categories in 1984.

Table 4

Rate of employment income replacement guaranteed by public plans in 1984

(1) Gross income before retirement		(2) Disposable income* before retirement	(3) Disposable income at retirement, derived from the OAS + QPP		(4) GIS benefit	(5) Disposable income at retirement, derived from the OAS, QPP + GIS
in $	as a % of the AIW**	in $	in $	as a % of (2)	in $	as a % of (2)
Person living alone						
10 000	50	8 626	5 501	64	2 764	96
15 000	75	11 783	6 620	56	2 205	75
20 000	100	14 757	7 730	52	1 646	64
25 000	125	17 631	7 730	44	1 646	53
30 000	150	20 356	7 730	38	1 646	46
35 000	175	23 243	7 730	33	1 646	40
40 000	200	25 424	7 730	30	1 646	37
Couple with one breadwinner						
10 000	50	9 849	8 868	90	3 938	130
15 000	75	13 300	10 085	76	3 380	101
20 000	100	16 405	11 209	68	2 820	86
25 000	125	19 424	11 209	58	2 820	72
30 000	150	22 277	11 209	50	2 820	63
35 000	175	24 965	11 209	45	2 820	56
40 000	200	27 555	11 209	41	2 820	51

* After deduction of income tax and compulsory social contributions.

** Rounded-off percentage of the average industrial wage, which was 20 800 $ in 1984, according to a survey made by Statistics Canada.

N.B. In households where both spouses work, each one is considered as a person living alone.

It is clear that the vast majority of workers would suffer a substantial drop in income upon retirement if they had no personal savings, had not participated in a supplemental pension plan and could not rely on the Guaranteed Income Supplement. In this respect, we can see that the income derived from the Québec Pension Plan and the Old Age Security pension is inadequate to prevent a worker from needing social assistance if he has no savings, regardless of his income bracket prior to retirement.

Thus, even if he contributed to the Québec Pension Plan during his entire working life and receives the maximum retirement pension, a retired worker could receive from the Guaranteed Income Supplement an annual benefit of approximately 1 650 $, which would represent about 18% of his retirement income.

Summary

One system made up of several programs

Retirement income security is assured by a number of public and private programs whose purposes and origins are quite different. These programs nonetheless constitute a true income protection system aimed at opposing poverty and replacing employment income during the retirement years.

The constitutional framework

Under the Constitution, public retirement income security plans fall under provincial jurisdiction. However, amendments were made to the Constitution, enabling the federal government to introduce the Old Age Security pension in 1952 and the Canada Pension Plan in 1966, while maintaining the provinces' authority over matters of pension legislation.

The objectives of the retirement system

All the measures that have been introduced over the years now constitute a true retirement income security system, intended to fulfil two main objectives:

— the war against poverty, through social assistance;
— the replacement of employment income, through insurance and saving measures.

The components of the retirement system

The present system in Québec consists of five main elements:

— the Old Age Security pension, a universal program which is financed by the federal government and grants a flat benefit amount to all persons aged 65 or over;
— the Guaranteed Income Supplement, a social assistance plan which is financed by the federal government and guarantees the elderly a basic income;
— the Québec Pension Plan, a social insurance plan which is financed by employers and workers and provides for the replacement of a portion of the employment earnings upon retirement;
— supplemental pension plans, which are private plans financed by businesses and their employees; their purpose is to provide a complement to income coming from the public programs;
— Registered Retirement Savings Plans, which are individual retirement savings plans financed by contributors wishing to use the proceeds to complement their other types of retirement income.

Funds allocated to the retirement system

In 1983, the funds allocated to the retirement system totalled 7,1 billion dollars, or 16,3% of the total wage bill of Québec.

Financial resources made available by the system

The financial resources of the elderly totalled 4,4 billion dollars in 1981. Of this amount, 53% came from the Old Age Security and Guaranteed Income Supplement programs. In 1981, the average income of elderly persons represented only 60% of the average income of all Québec households.

While the minimum income guaranteed by the system does not eliminate poverty, it nevertheless comes close to the low income cut-off. On the other hand, income replacement rates derived from the Old Age Security pension and the Québec Pension Plan are not sufficient: for this reason, many workers who have no savings must turn to the social assistance program, the Guaranteed Income supplement.

Chapter 3
Financing the Québec Pension Plan

"Will there be any money left in the Pension Plan fund when the time comes for me to receive my retirement pension?" This question is on the minds of many people, especially those who will be retiring 15 or 20 years from now. There is in fact good reason for concern, and the question deserves our particular attention.

3.1 Problems arising from the present financing method

Since the introduction of the Québec Pension Plan in 1966, the contribution rate has remained unchanged at 3,6% of earnings up to a certain ceiling. This ceiling has been indexed so that it will gradually reach the average industrial wage. It was foreseen from the beginning that this contribution rate would be insufficient in the long run to meet the Plan's obligations. However, because the number of contributors has until now been relatively high compared with the number of beneficiaries (8 to 1), contributions paid in have been greater than benefits paid out, particularly during the first ten years, when the pensions paid were lower. This has resulted in the accumulation of a reserve amounting to approximately 10 billion $ in 1984.

The demographic situation, which up to now has been beneficial to the Plan, is about to undergo a major upheaval. The Québec Pension Plan is in danger of being unable to attain its long-term objectives unless substantial changes are made in its financing method. Indeed, the last actuarial report tabled in the National Assembly shows that the savings principle referred to in the preceding paragraphs has been inoperative since 1983. In that year, for the first time since the inception of the Plan, total cash outflow (benefits plus administration expenditures) exceeded contributions. As shown in Table 5, taken from the latest actuarial report of the Régie des rentes du Québec, this reversal will become increasingly pronounced over the next fifty years, for the population aged 65 and older will, by the end of that period, have climbed from 16% to 44% of the population between 20 and 64 years of age. Thus, the ratio of contributors to beneficiaries will drop form 8:1 to nearly 2:1. Because of this situation, the Plan will have to draw on its investment income until 1990, and thereafter use its reserve until it is depleted in 1999.

Table 5

Cash flow up to the year in which the reserve is exhausted (current dollars — in millions)

Year	Cash outflow	Contributions	Total difference to be made up	Investment income	Difference to be made up after using investment income		Reserve at the end of the year
					$	Percentage of the reserve used	
1984	1 552,1	1 311,6	240,5	1 046,1	—	—	10 559,3
1985	1 805,8	1 457,9	347,9	1 110,7	—	—	11 322,1
1986	2 073,1	1 615,2	457,9	1 168,0	—	—	12 032,1
1987	2 361,7	1 743,7	618,0	1 206,6	—	—	12 620,8
1988	2 674,9	1 882,2	792,7	1 248,5	—	—	13 076,6
1989	3 020,1	2 044,0	976,1	1 269,1	—	—	13 369,6
1990	3 396,6	2 208,2	1 188,4	1 285,8	—	—	13 467,0
1991	3 807,2	2 401,3	1 405,9	1 274,1	131,8	1,0	13 335,2
1992	4 254,5	2 602,1	1 652,4	1 248,0	404,4	3,0	12 930,8
1993	4 743,4	2 827,7	1 915,7	1 193,2	722,5	5,6	12 208,3
1994	5 274,9	3 071,6	2 203,3	1 104,3	1 099,0	9,0	11 109,3
1995	5 856,7	3 345,8	2 510,9	979,6	1 531,3	13,8	9 578,0
1996	6 485,5	3 632,0	2 853,5	807,6	2 045,9	21,4	7 532,2
1997	7 173,0	3 946,6	3 226,4	586,8	2 639,6	35,0	4 892,6
1998	7 918,4	4 288,2	3 630,2	306,9	3 323,3	67,9	1 569,3
1999	8 723,1	4 654,1	4 069,0	—	4 069,0	100,0	—

Source: Québec (Prov.), Régie des rentes du Québec, *Québec Pension Plan, Actuarial Report as of December 31, 1982.*

From that time on, it will no longer be possible to maintain the 3,6% contribution rate. If the Plan is to respect its commitments, the minimum contributions for a given year will have be to equal to the cash outflow for that year. In other words, the Plan would adopt a pay-as-you-go method, which would then produce the contribution rates shown in Table 6, assuming that in the long run the fertility rate eventually reaches the level necessary for the replacement of the population. On the other hand, if the fertility rate does not rise to that point, the contribution rates would have to be increased even more markedly. Moreover, this financing method would lead to the exhaustion of the reserve and, by the same token, to a diminished role for the Caisse de dépôt et placement in the economic development of Québec.

Thus, the change to a pure pay-as-you-go financing method would have very detrimental effects both from the social and economic points of view. As illustrated in Table 6, such a financing method would saddle future generations of participants with a much heavier financial burden than that borne by the preceding ones. For example, workers participating during the 2030s would find themselves carrying a bigger load than the generations to follow. This situation stems from the fact that pay-as-you-go financing provides no cushion against the impact of the aging of the population. The repercussions of this phenomenon will also affect the cost of health services provided for senior citizens.

It is vital to the Québec Pension Plan that both the mixed financing method adopted at the time of the Plan's creation and the resulting reserve be maintained. The time has come, therefore, to re-examine the financing of the Québec Pension Plan in order to guarantee the financial security of its participants.

Table 6

Contribution rates under pure pay-as-you-go financing for certain years beginning with the year 2000

Year	Rate	Year	Rate
2000	6,8%	2035	12,4%
2005	7,3	2040	11,9
2010	8,1	2045	11,6
2015	9,4	2050	11,4
2020	10,7	2055	11,3
2025	11,9	2060	11,1

Source: Régie des rentes du Québec

3.2 The necessity of financial planning

As mentioned in the first chapter, one of the chief objectives of the retirement income security system consists in distributing retirement-related costs as equitably as possible among generations.

To attain this goal, the system must be the object of long-term financial planning in order to anticipate changing costs and ensure that the monies allotted for this purpose will always be sufficient to meet current commitments. The planning of Québec Pension Plan costs has permitted us to maintain the contribution rate at its present level throughout the recent economic recession, and at the same time continue indexing benefits, thanks to the yield produced by the reserve. Had it not been for this reserve while the economy was in full recession, we would have had either to increase the social security expenses of workers and businesses alike, or freeze benefit levels.

Therefore, before seeking to improve the present retirement income security system, it is important to make sure that the Québec Pension Plan is based on sound financial principles that guarantee its long-term survival. Any assessment

of the financing level of one of the programs in the system depends largely on the nature of the program. Thus, the financing of a social insurance plan such as the Québec Pension Plan will inevitably be different from that of an assistance program or a private plan.

3.3 The distinctive features of social insurance plan financing

Transfer programs vs. pension plans

As we have seen, two public programs (the Old Age Security pension and the Guaranteed Income Supplement) are designed to provide all elderly persons with a minimum retirement income whether or not they have ever been on the labour market. These are universal programs; their financing is not based on the collection of a specific contribution, but rather is assured by the public purse. The Old Age Security and the Guaranteed Income Supplement are pure transfer programs, as are family allowances and social aid (welfare). The Old Age Security and the Guaranteed Income Supplement, which aim to redistribute income more equitably as regards older persons in need,[1] are not subject to long-term financial planning. Consequently, they may become an important source of intergenerational transfers at a time when the population is aging. Their continued existence is assured by the public budget, which sets down, depending on the circumstances (needs of the elderly, demographic context, taxpayers' paying capacity, etc.), the sums that can be allocated to these plans. The payment of these benefits thus depends solely upon future taxpayers' capacity and desire to pay for them. For this reason, we must give serious thought to the proportions these programs will take on in relation to future public expenditures.

Unlike transfer programs, the Québec Pension Plan is a contributory plan, as are supplemental pension plans: the financing method of the Québec Pension Plan is based on the collection of contributions on workers' employment earnings. Contributory plans operate on the insurance principle in that the benefits received by the contributor are directly related to the contributions he has paid. Although these plans involve a certain redistribution of wealth in favour of the less fortunate, they are based primarily on the notion of equity, and sizable transfers to any one group or generation of participants are avoided. Long-term financial planning is therefore essential to assure participants that their pension credits, vested by virtue of their contributions, will be respected in years to come.

The public pension plan vs. private plans

The method for financing a pension plan differs greatly depending on whether it is a public plan, covering the entire population, or a private plan, whose membership is limited to a group of employees. The distinction between these two types of financing hinges mainly on the funds available for this purpose in the budget and the continued survival of the agency or organization responsible for paying the pensions.

Originally, the payment of pensions by private plans when the worker retired was contingent upon whether the company was solvent or even still in business. It soon became clear that, if members were to be protected under these plans, their pension credits had to be independent of the compagny's fate and financial position at any given time. This led to the introduction of legislation requiring the funding of the cost of benefits credited to members, by means of a fund separate and distinct from that holding the employer's assets. In present supplemental pension plans, the relation between contributions and benefits may be summarized as follows: the plan must take the necessary steps to ensure that the value of its fund's assets corresponds to the value of the pension credits

1. This is especially true for the Guaranteed Income Supplement, as the redistribution effect of the Old Age Security pension is less certain because of its universal nature, even though this pension is taxable.

allocated to its members. Because supplemental pension plans are supervised by the State, which ensures that they always aim at full funding, it may be affirmed that these plans now have an adequate financing method.

In the case of the Québec Pension Plan, the State is the agency responsible for paying the pensions. Problems of long-term survival and solvency (inherent in company plans) are therefore not present in the Plan. Consequently, the financing method that was adopted for the Québec Pension Plan in 1965 was a mixed one, a combination of the funding method used for supplemental pension plans and the pay-as-you-go method used for transfer programs. This method was intended to make possible the reconciliation of social objectives (the guarantee that each generation can meet the Plan's commitments to the preceding generation) with economic objectives (the building-up of a public fund to be used for the economic expansion of Québec). The principal choice to be made regarding a mixed financing method like the Québec Pension Plan's concerns the level of the reserve, which in turn depends upon the social and economic roles anticipated for this reserve.

3.4 Financing principles of the Québec Pension Plan

The social role of the reserve

The social role of the Québec Pension Plan reserve is to make sure that no one generation of contributors pays all benefits due to the preceding generation, only to be refused full payment of its own pensions by the generation that follows. The risk that a generation of contributors may be unable to carry the financial burden necessary to meet the Plan's commitments may be minimized if assets remain available to lighten a load that could otherwise be considered unfair or unacceptable.

Such prudence can be applied where the surplus of cash inflow (contributions plus yield) over benefit outflow is saved and held in a reserve, as has been done since the Plan was introduced. However, the rules of financial prudence must work both ways: the current savings must be great enough that succeeding generations will perceive the costs charged to them as acceptable; these savings however must not be so great that they saddle the present generation with an unfair burden, which might jeopardize economic development or the development of other social programs. Thus, the purpose of the reserve is to provide a proper balance between these two extremes and thereby ensure that the principle of intergenerational equity is respected. This is fundamental to the survival of the Québec Pension Plan.

The economic role of the reserve

Moreover, the social role of the reserve is more likely to be fulfilled if the savings accumulated contribute effectively to economic growth, and this is precisely the role assigned to the Caisse de dépôt et placement du Québec.

The management of the ten-billion-dollar fund built up in the account of the Québec Pension Plan since 1966 is likely to enhance economic growth in three ways. First, a substantial portion of the assets serves to develop a strong industrial structure, vital to a sound economy. This is achieved by the purchase of shares in key sectors of the economy. Second, a portion is loaned to companies in the form of bonds or mortgages. The interest earned on these investments brings income to the Caisse, while the use of the capital by the private sector stimulates economic development. The third category of Caisse investments, loans to the Québec government, has given rise to some reservations. The merit of such transactions should therefore be examined.

When the Québec government must meet its financial needs, it can raise money either by calling on taxpayers to bear the costs immediately through taxation or by borrowing to defer such costs. If the government decides to

borrow, it can turn to the private bond market or borrow from the Caisse de dépôt et placement at current market rates. In either case, the government satisfies its financial needs. If it chooses to borrow from the Caisse and the resulting yield is competitive, the operation is equitable for the Plan and its participants. Either way, the financial burden to be shouldered by future generations is the same.

Finally, it should be noted that the earmarking of funds that are clearly separate from government monies, the entrusting of their management to an independent agency such as the Caisse de dépôt et placement, and the payment at current market rates of interest on monies borrowed from the Caisse by the government, are features peculiar to the Québec Pension Plan. The situation with regard to funds accumulated under the Canada Pension Plan is quite different, as documents and reports published recently by the federal government point out.

The level of the reserve

To be really adequate, the financing method of the Québec Pension Plan should provide for the setting-up of a reserve making it possible to achieve three ends:

— gradually adapt the Plan to the effects of a shift in the age composition of the population covered. In fact, the chance of future generations questioning their capacity to pay their retirees benefits hinges as much on the upheaval of the traditional demographic structure as on the economic situation. The proportion of persons aged 65 or over in the population as a whole will keep on increasing, from 8,7% to 21,4% by the year 2030. Consequently, there is reason to fear that, even under a stable economy, future generations will have a very heavy financial burden to bear;
— cope with changing economic conditions so that, during temporarily difficult times, it will not be necessary to increase the contribution rate to ensure payment of benefits;
— make the Plan costs evolve more gradually, so that it will be easier for businesses to plan their production costs. As Québec Pension Plan contributions are part of their production costs, it is hoped that the contribution rate could be fixed for a certain period, five years for example.

Under stable demographic conditions, the level of the reserve should equal the cost of two years of benefits to fulfil all its functions. However, in view of the demographic context of Québec, the reserve will have to be above that level for some time, so as to buffer the effects of the aging of the population.

3.5 The principle of parity of Québec Pension Plan and Canada Pension Plan contribution rates

When they were set up in 1966, the Canada Pension Plan and the Québec Pension Plan were identical in every respect, in terms of both benefits and contributions. Although, with the passing of years, some differences appeared between the plans regarding benefits, parity of contribution rates has always been maintained. As the differences in benefit levels caused a more rapid increase in the Québec Pension Plan's costs than in the Canada Pension Plan's, by 1983 the Québec Plan was forced to use part of the yield of its funds, while the Canada Plan will not have to resort to that until 1986. In the long run, however, the Canada Pension Plan will be confronted with problems similar to those the Québec Pension Plan now faces unless its contribution rate is changed.

For this reason, federal-provincial discussions have been initiated in order to review the financing of both plans. Up to now, the governments have been able to agree that the contribution rates should be increased as from January 1, 1987. Discussions nonetheless continue as to how fast the rates should increase. Depending on the outcome of these discussions and assuming that they lead to the adoption of a rate schedule, Québec believes that an annual increase of

0,2% over the next five years would be acceptable if parity of contribution rates is to be maintained between the Canada and Québec Pension Plans. This would however be the absolute minimum, which would have to be respected if the Québec Pension Plan is to remain financially sound over the long term.

However, Québec considers that the best way to ensure sound Québec Pension Plan financial management and minimize the transfer of costs between generations is to adopt a true financing formula.

3.6 Long-term financing formula

The financing method the government proposes to adopt would make it possible to use the Plan's reserve to alleviate the burden on contributors during the period when the number of beneficiaries is very high, while ensuring that the increase in contribution rates is gradual. In addition, to guarantee stability in the contribution rate, the reserve should be maintained on a long-term basis at a level about equal to the estimated amount of the benefits payable over two years. A twenty-year period has been retained to take into acount the demographic changes. This does not mean that the reserve should cover benefit payments for twenty years, but that its level would be high enough to absorb the effects of the demographic shifts that will occur during that period.

In addition, under such a financing method, the future contribution rates would automatically reflect any cost increase resulting from amendments to the Plan.

Thus, the following financing method is proposed:

i) The contribution rate for each five-year period would be fixed so that the sum of:
   — the reserve accumulated at the beginning of the period,
   — the contributions for the next twenty years, and
ii) the investment income for those years would equal the sum of:
   — the cash outflow (benefits plus administration expenditures) for the same twenty-year period, and
   — a reserve equal to twice the cash outflow for the twenty-first year.

Thereafter, the contribution rate would be determined again in the same manner for each successive five-year period, using a twenty-year projection period each time.

If this formula were applied by 1987, the contribution rate would increase from 3,6% to 5,7% for the first five-year period. To avoid a sudden jump in the rate, the increase would be limited to 0,4% per year for the period from 1987 to 1994, thus gradually approaching the financing formula.

Table 7 shows the results of the gradual application of this formula, based on the assumptions used in the latest actuarial report, published in the spring of 1984.

It may be noted that the contribution rate will increase regularly, and will reach 10,6% in 2035, which represents the cost of the Plan in a context of demographic stability. On the other hand, the reserve expressed as a percentage of the year's total wage bill will have almost doubled between 1987 and 2020, increasing from 18,9% to 34,6%; it will gradually decrease thereafter to become stable at about 18% of the total wage bill. However, the amount in the reserve will represent an ever decreasing proportion of the Plan's annual outflow, from approximately six years to two years during the period in question.

These results illustrate the main advantage of this formula, namely, that it stabilizes the costs of the Plan despite a demographic situation subject to substantial upheaval. However, in achieving such stabilization, the formula generates the accumulation of a reserve representing, at its peack, 35% of the total wage bill for the current year. If this level proved too high on a long-term

basis, the formula would then be adjusted to restore the balance between the social and economic objectives.

Table 7
Financial impact of the long-term financing formula

Year	Contribution rate on the contributory wage bill	Reserve as at December 31 of the end of the period			
		In current dollars (millions)	In 1984 dollars (millions)	As a proportion of the disbursements for the last year	As a percentage of the total wage bill
1987	4,0%	12 824 $	10 767 $	5,4	18,3%
1988	4,4	13 736	10 880	5,1	18,1
1989	4,8	14 803	11 062	4,9	18,0
1990	5,2	16 024	11 297	4,7	18,0
1991	5,6	17 493	11 634	4,6	18,1
1992	6,0	19 253	12 080	4,5	18,4
1993	6,4	21 378	12 654	4,5	18,8
1995	6,7	26 476	13 947	4,5	19,7
2000	7,4	43 719	17 210	4,6	21,4
2005	8,2	74 632	21 954	4,8	24,1
2010	8,9	127 506	28 028	5,0	28,2
2015	9,6	205 563	33 765	5,0	32,3
2020	10,1	308 579	37 876	4,7	34,6
2025	10,3	424 041	38 894	4,2	34,0
2030	10,5	531 017	36 396	3,5	30,1
2035	10,6	644 043	32 986	3,0	25,4
2040	10,6	805 080	30 812	2,7	22,1
2045	10,6	1 045 709	29 907	2,5	20,1
2050	10,6	1 395 151	29 816	2,4	18,8

Source: Régie des rentes du Québec.

3.7 The advantages of a long-term financing formula

The Québec government recognizes the importance of parity between the contribution rates of the Québec and Canada Pension Plans. Indeed, if the difference between the Plans' contribution rates became too great, there could be repercussions on both the competitiveness of Québec businesses and the attraction of foreign investments.

For this reason, Québec hopes that the other provinces will bear in mind the importance of implementing a true financing formula, as it is convinced that such a formula has many advantages. The main advantages are:

- the establishment of a relation between the evolution of contributions and that of benefits, which would make it possible for the contribution rates to reflect automatically any change in demographic or economic conditions;
- any future improvements to the Plan would automatically result in an increase in contribution rates equal to the cost of the improvements;
- the formula would make it possible to reduce the transfer of costs between generations. Thus, if contribution rates below those produced by the formula were used, future generations would have to pay a maximum contribution rate higher than the one produced by the formula;
- finally, a formula would assure the population of the long-term viability of the Plan.

Summary

Financing must be reviewed to meet two objectives: intergenerational equity and sound financial management of the Québec Pension Plan

The present contribution rate is too low to ensure the viability of the Québec Pension Plan. If such a social insurance plan is not the object of long-term financial planning, it will not be able to meet its commitments in the future. While full funding is not the aim, the Plan reserve must make it possible to reduce cost transfers between generations by providing a buffer against the effects of the aging of the population and changes in the economic situation. To this end, the government proposes to adopt a true financing formula (5-20-2) which will automatically establish a relation between contributions and benefits. However, the government wishes to preserve some flexibility in order to respect the principle of parity between the Québec Pension Plan and the Canada Pension Plan.

Problems arising from the present financing method

Since 1983, the annual contributions paid into the Québec Pension Plan have not been adequate to pay out the benefits for the year. A portion of the yield of the funds in the reserve must therefore be used.

If no amendment is brought, the reserve itself will be depleted by 1999. Future generations will then have to pay substantially higher contributions, which will be even higher later on when the number of contributors per retiree declines appreciably.

The financing principles of the Québec Pension Plan

Unlike the transfer plans financed by the State, the Québec Pension Plan is financed through contributions paid by workers and employers. The Plan must be the object of long-term financial planning if it is to guarantee that the members' pension credits will be paid in the future.

Although a public pension plan does not require full funding, its reserve must be high enough to keep down intergenerational cost transfers that could result from demographic shifts. This social objective is more likely to be met if the reserve also contributes to economic growth.

The principle of parity between the Québec and Canada Pension Plans

Contribution rates under the Québec and Canada Pension Plans have been identical up to now, although the Québec Pension Plan has become more generous in recent years. Québec is aware of the avantages of parity between the plans and has taken part in federal-provincial talks resulting in an agreement in principle to increase rates in 1987. Talks are expected to continue in an effort to determine the place at which the increase should be applied.

A long-term financing formula

The proposed financing formula (5-20-2) would fix the contribution rate for periods of 5 years on the basis of the projected assessment of Plan costs over the next 20 years bearing in mind the objective of building up a reserve equal to 2 years' benefit outgo. A sudden jump in the contribution amount would be avoided, because the increase would be limited to 0,4 % per year for the period from 1987 to 1994.

The application of such formula would gradually raise the contribution rate to a maximum of 10,6 % by 2035, a rate representing

the actual cost of the Plan. The reserve would grow slowly between 1987 and 2020, and would then level off to represent about 2 years' benefit outgo.

The advantages of the financing formula

Québec recognizes the importance of parity of contribution rates of the Québec and Canada Pension Plans. It is hoped that the other provinces will consider the advantages of implementing a true financing formula, namely

— a relation would be established automatically between benefits and contributions;
— the contribution rate would be continually adapted to economic and demographic changes;
— cost transfers between generations would be reduced.

Chapter 4
Supplemental pension plans

The evolution of private plans in recent decades has been marked by a change in their definition. What was seen in the past as "a reward for long and faithful service" is now considered to be "deferred wages." While this transition was taking place, the idea was introduced that the financial security of retired people should form an integral part of the terms and conditions of employment. Today everyone agrees that the main purpose of a pension plan is to pay a pension to the employee who retires.

The fulfilment of this objective is contingent upon various considerations that affect private plans. For example, a worker's motivation may vary depending on whether he contributes to a plan and whether his participation is compulsory or optional. If he pays contributions, he generally expects that these savings will produce a yield at least comparable to that which he could have obtained had he saved the money himself. His expectations are even higher if his participation in the plan is compulsory. Furthermore, he assumes that his pension credits, accumulated jointly with the employers to whom he has devoted his working life, will ensure him continuity of income after he retires. The employer, on the other hand, generally considers the pension plan as a benefit he offers his employees, forming an integral part of the management and wage policies he pursues in the hiring of personnel, in inducing employees to retire and in negotiating conditions of employment.

For its part, the government considers that private plans constitute an essential element of the retirement income security system. Because they are flexible, they can be adapted to the particular situation of certain categories of workers or businesses. Pension plans make it possible for higher-paid workers to obtain better income replacement when they retire; also, employees who work under difficult conditions can enjoy retirement at an earlier age.

4.1 Assessment of supplemental pension plans

One of the objectives of a financial security system for the elderly is to encourage people, through various measures, to save during their working life so that, after retirement, they will have a better continuity of income than that provided under public plans. Of course, these measures are intended particularly for workers whose incomes are more than adequate to cover their basic needs.

Supplemental pension plans are at present one of the main vehicles for saving for retirement. Contributions paid to these plans are tax deductible, up to a certain ceiling. Nearly 1 125 000 Québec workers participated in supplemental pension plans in 1982. This number represented approximately 40% of the total number of employees, and 44% of full-time employees between the ages of 20 and 64, the target clientele of supplemental plans. However, the proportion of taxpayers who use this saving vehicle to supplement their incomes at retirement varies greatly according to income bracket, as shown in the following table.

Table 8

Participation in supplemental pension plans according to income bracket — 1982

Income brackets $	Percentage of taxpayers*
0 à 5 000	1,3
5 000 to 10 000	4,9
10 000 to 15 000	16,2
15 000 to 20 000	37,9
20 000 to 25 000	50,5
25 000 to 30 000	62,3
30 000 to 35 000	66,1
35 000 to 50 000	65,9
50 000 +	42,7

* These percentages are slightly underestimated, because participants in non-contributory plans are not included.

N.B. The average industrial wage in 1982 was 20 100 $.

Source: Québec (Prov.) Ministère du Revenu, Preliminary statistics based on the Fichier des déclarations de revenu des individus.

In Table 8, we see that a very small proportion of taxpayers whose incomes are below the average industrial wage contribute to a supplemental pension plan. On the other hand, the participation rate of taxpayers whose incomes are above the average industrial wage is as high as 66% for certain categories of income.

However, these participation rates are not uniform and, as shown in Table 9, vary greatly according to industrial sector.

Table 9

Rate of participation in SPPs according to industrial sector — 1979

	Number of employees	Participation rate %
Agriculture	22 000	0,3
Forestry	17 300	1,4
Mines and quarries	24 200	87,1
Construction	113 700	97,1
Manufacturing industries	531 800	47,4
Transportation, communication and other utilities	208 800	54,8
Trade	365 200	18,0
Finance, insurance and real estate	125 700	42,9
Community, business and personal services[1]	685 000	49,3
Public administration and national defence	197 000	95,0

1 Include employees in the social affairs and education sectors.

Source: Québec (Prov.), Régie des rentes du Québec, *Les régimes privés de retraite, le pourquoi de la non-participation*, 1983, p. 111.

In light of these data, it would seem that supplemental pension plans, set up as an incentive to save for retirement, are fulfilling their role as regards employees whose incomes are higher than average. However, the income provided by these plans at retirement is well below expectations. During the past few years, a number of reports have shown that private plans in their present state do not adequately supplement public pension plans.

This situation can be attributed mainly to the fact that the rules governing private plans have not been modified to reflect an important socio-economic change observed in recent decades — the rapid increase in job mobility. With this in mind, the Québec government took part in interprovincial meetings aimed at achieving a reform of supplemental pension plans. The object was to make these plans more effective while maintaining the best possible uniformity in the relevant legislation. These meetings have made it possible for most of the provinces to agree on the amendments required. The government of Québec therefore intends to table draft legislation on supplemental pension plans soon, reflecting the consensus reached and clarifying the technical aspects of the reform in preparation for the parliamentary commission. The proposed amendments, to become effective in 1987, bear mainly on membership, employer contributions, vesting and locking-in rules, portability and protection of surviving spouses.

The bill will also take into account the consultation carried out by the Régie des rentes since December 1983, in preparation for the re-drafting of the Act respecting supplemental pension plans. Among the subjects covered are:

— information to plan members;
— more flexible investment standards;
— new solvency standards and more flexible funding standards;
— plan supervision and the responsibilities of the parties involved.

4.2 Membership

In a supplemental pension plan, the amount of the retirement pension is closely tied to the employee's period of membership. An employee who joins the plan late in his working life rarely receives at retirement the income replacement level that he could have expected after a lengthy period of service with his employer. It has therefore become essential that the employer encourage early participation of employees who, in all likelihood, expect that their supplemental pension plan will contribute significantly to their financial security. Businesses offering a pension plan should make it possible for any eligible employee to become a plan member after two years of service at most, provided his annual income was at least equal to 35% of the Québec Pension Plan's maximum pensionable earnings during that period. The chief purpose of this rule is to make sure that part-time employees can be members of supplemental pension plans, and to prevent the participation of employees receiving very low earnings.

4.3 Interest on members' contributions

Normally, supplemental pension plan members should receive a yield on their plan contributions at least approximately equal to that which they could have obtained by other types of saving. However, this is not always so. A great number of plans pay very little interest and sometimes none at all on employee contributions refunded to withdrawing employees. It is therefore necessary to legislate the safeguarding of the value of employee contributions by fixing a minimum rate of interest to be credited on such contributions. This rate should correspond to a yield that plans are able to obtain on their investments. It should also be based on a sufficiently long period of reference so as to offset short-term fluctuations.

On this matter, a number of formulas were proposed and agreement seems to have been reached on the following: the interest calculated on the basis of the average yield on long-term Québec government bonds for the five years previous. The government of Québec endorses this proposal, although it is aware that other formulas might also be satisfactory. For example, joint management, in which the contributor shares responsibility for the yield of the fund, is becoming more and more prevalent, and the government intends to promote this formula. Thus, the parties responsible for the plan could, if they prefer, adopt a formula that reflects the fund's yield. Such formula would, however, be compulsory in the case of defined contribution plans.[1]

4.4 Vesting, locking-in and minimum employer contribution

The solution to the problem of making retirement income adequate to meet retirees' needs hinges largely on whether pension credits can be accrued in a supplemental pension plan, but in a context of relatively high job mobility, this is difficult to achieve. Minimum requirements governing entitlement to deferred annuities have been set down in the Act respecting supplemental pension plans. This law stipulates that accrued pension credits are vested in the member when he reaches age 45 and has completed 10 years of service. Although plans are allowed to provide for more advantageous conditions, findings show that few attempts have been made to do so.

According to a survey carried out by the Régie des rentes in 1979, 51 000 contributors stopped participating in their pension plans for reasons other than death, disability or retirement. Of this number, only 3% were entitled to a deferred annuity because they met the compulsory vesting requirement (45 and 10). Furthermore, barely 3,5% were entitled to a deferred annuity under plans providing for earlier vesting than that prescribed by law.

These figures lead us to conclude that, under the present rule, members are vested too late since certain workers, although they have been members of a number of plans over many years, cannot benefit from employer contributions because they never met the vesting requirements in any of the plans. In order to recognize the mobile worker's retirement income needs and to preserve the overall remuneration of employees, we propose that vesting and locking-in of pension credit be effective after two years of membership in the plan.

A worker who withdraws from a plan after completing at least two years of membership would then have been vested with the employer's contributions; these contributions, added to the worker's, could be used for no other purpose than a retirement pension.

By applying this rule, we could reach the desired objectives in the case of non-contributory and defined contribution plans. However, the rule could not be applied to defined benefit contributory plans.[2] Under these plans, employer contributions are note allotted to each individual member but cover the costs of the benefits accrued on behalf of all the employees over a given year. As it costs more to pay a pension to an older worker than to a younger one, employer contributions are used mostly to pay the benefits accrued by older workers. The contributions of a younger worker accumulate with interest over a longer period before he retires. It often happens that the younger worker's own contributions are more than sufficient to purchase the benefit he has built up. Therefore, when a younger employee withdraws from the plan, the vesting rule would not guarantee that he will benefit from his employer's contributions, and the locking-in rule would merely freeze his own contributions until he retires.

1. Plans under which the contribution amounts are specified and the pension is calculated according to the monies credited to the member.
2. Plans under which the pension is calculated according either to the contributor's earnings or the number of years of membership, or both.

To guarantee the employer's participation with respect to each eligible employee and to make vesting more meaningful, an additional rule is necessary. The rule would require that the employer pay a minimum contribution equal to 50% of the value of the retirement benefit built up by the employee when he withdraws from the plan.

4.5 Portability

Once the vesting and locking-in rules for supplemental pension plans have been laid down, an efficient mechanism must be provided to ensure portability and thus facilitate the transfer of accrued pension credits from one plan to another when an employee changes jobs, or the accrual of pension credits in a savings vehicle if the new employer does not provide a supplemental pension plan.

At present, when a worker stops participating in a supplemental pension plan after satisfying the vesting and locking-in rules, it is generally the plan he leaves which will pay his pension when he retires (deferred annuity) and which, in return, keeps the employee's assets in its fund.

Occasionally, an agreement is made between the former employer's plan and that of the new employer. Under such an agreement, the new employer's plan recognizes pension credits equal to those the employee built up in his former plan, subject to a transfer of the assets made under the conditions set forth in the agreement. More often than not, the application of this type of agreement is to the employee's advantage because the pension comes from only one payer and, more importantly, because the pension can be calculated as though the entire period of credited service had been effected with the same employer.

Unquestionably, portability agreements between plans would prevent a reduction in the retirement pension of a member who has changed employment. Unfortunately for the time being, such agreements are isolated cases and it is very unlikely that they will become widespread, in view of the great number and diversity of supplemental pension plans.

With lack of portability constituting one of the causes of inadequate retirement income generated by supplemental pension plans under the present system, a change in the legislation appears necessary to facilitate the transfer of accrued benefits when an employee withdraws from a plan.

In general, the few existing portability agreements will continue to apply. Also, the law will impose the following minimum requirement: the employee's new plan must accept the value of the pension accrued under the previous plan.

Thus, the benefits accrued by an employee who withdraws from a plan could be transferred to the new employer's plan, where one exists. The value of the transferred benefits would be determined in accordance with the provisions to be specified by legislation and the transfer of the funds could take place within a period not exceeding five years (subject to the date of retirement), depending on the extent to which the former plan is funded. This five-year period granted to the employer for the transfer is necessary to prevent an immediate outflow that would affect the funding level of the plan. Such a situation would be detrimental to the other members remaining in the plan.

To resolve the problem of portability, the previous federal government proposed, in its last budget, the creation of a personalized savings vehicle similar to the present Registered Retirement Savings Plan; it would be called the Registered Pension Account. The Québec government believes the introduction of such a mechanism to be an interesting solution, but feels that its role should be limited to ensuring portability. Thus, this new savings account should accept only funds derived from supplemental pension plans and these funds should be locked in until retirement.

The creation of a vehicle like the Registered Pension Account would undoubtedly resolve certain problems related to earlier vesting and locking-in, namely:

— the additional administrative burden placed on pension plan administrators who must maintain a large number of deferred annuities, many of which would be samll;
— the difficulties a person or his estate would have in keeping track of several deferred annuities, vested under the plans of the various employers for whom he has worked over the years, and the loss of retirement income that could result therefrom;
— the problems of plan administrators who might not be able to locate their former employees when the time comes to pay their pensions or when other circumstances affect the plan, such as plan termination or merger with another plan, and so on;
— the impossibility for a person to keep informed about the management of the funds held for him in the plans of his former employers.

Furthermore, the simple transfer of the value of the employee's accrued benefits to a personalized vehicle for which he alone would be responsible could also present certain problems. For example, it is expected that supplemental pension plans will be allowed a period of up to five years for the transfer of the value of the pension credits that the worker has accumulated by the time he leaves his employer. Who would then be responsible for keeping track of a transfer that is spread out over several years — the worker himself, the new employer's plan, the financial institution managing his locked-in retirement account, or a central agency?

All the governments that have adopted legislation respecting pension plans have already set forth in their laws the provisions necessary for centralizing the administration of portability rules in a single agency. In the present Act respecting supplemental pension plans, for example, there are two sections empowering the Régie des rentes to designate or establish an institution responsible for managing portability.

In order that the potential problems associated with portability through individual savings mechanisms may be studied, the Québec government announces the creation of a joint committee that will include representatives of both the public and private sectors. This committee, to be set up within the coming weeks, will determine the respective roles of the public and private sectors with regard to portability, and define the responsibilities to be assigned to this central agency, its composition, and the powers it must have if it is to be able, notably, to:

— keep up-to-date and make accessible information pertaining to the retirement savings held for workers;
— ensure the efficient management of these savings in the best interests of the workers and the Québec economy in general;
— simplify the process of transforming retirement savings into retirement pensions.

It should be noted that this agency must, for the most part, entrust the management of the transferred funds to financial institutions in the private sector, because these funds are derived mainly from pension plans in the private sector.

The joint committee will have to report to the government as soon as possible, since the latter intends to incorporate the necessary amendments into the Act respecting supplemental pension plans in order to spell out the portability rules. These amendments will be made at the same time as the others discussed in this chapter.

4.6 Protection of surviving spouses

Some supplemental pension plans stipulate that, in the event of the death of the member before retirement, the beneficiary is entitled to only the value of the deceased member's accrued contributions. In many cases, such a benefit is much lower than the value of the pension credits allotted to the member, on which the family's financial planning might have been based. It therefore seems that, for all plans, the vesting rules described above respecting termination of membership should also apply in the case of death. This means that the member's surviving spouse or heirs would also benefit from the employer's contributions.

Some plans provide no surviving spouse's benefits in the event of the death of a member after retirement. The drop in income when a pension from a supplemental pension plan is terminated because of the member's death could have dire consequences for the surviving spouse. Private plans should therefore provide in future for an annuity calculated so that, if the member dies, at least 60% of his pension would continue to be paid to his surviving spouse unless the spouses had jointly elected another form of pension. To offset the difficulties involved in adapting plans which do not already include such a clause, the worker's retirement pension could be adjusted on actuarial bases.

4.7 Joint management

The evolution of supplemental pension plans and the amendments proposed up to now support the view of plan contributions as deferred wages. In keeping with this new philosophy, we may expect that plan members will play a bigger role in the management of the fund.

For this reason, if a majority of the members so desired, the adminstrators of a pension plan could set up a joint advisory committee to which all information respecting the management of the plan would be transmitted. The employees could then examine the manner in which their plan is managed and make recommendations where necessary. We also believe that joint management of plans should be introduced in businesses where the majority of employees so desire. In addition to employer and employee representation, the retirees could also name a representative to such a committee. This representative would have practical experience and his contribution could therefore be very constructive for the employees. His presence would also make it possible to remind the committee that improvements in the plan due to a surplus should apply not only to active workers, but also to the retirees whose efforts helped produce this surplus. Finally, the advisory or management committee could extend its scope of interest to include other aspects of retirement policy related not only to retirees, but also to workers nearing retirement age (for example gradual retirement, part-time work, preparation for retirement, etc.).

4.8 Protection against inflation

Portability will make it possible for workers to build up pension credits that are protected to some extent against the effects of inflation, for the funds will bring a certain yield throughout the member's working life. It must be remembered, however, that inflation erodes retirees' purchasing power as well.

A number of methods for indexing private pensions have been proposed. These include the setting-up of anti-inflation insurance, a tax credit or special tax exemption to compensate for a decrease in the value of a retirement pension due to inflation, and the obligation to revalorize pensions according to a prescribed index or as a function of the retirement fund's excess interest earnings. This last method has attracted the attention of CAPSA* and other task forces. The federal government has proposed that pensions be indexed at 60% of the Consumer Price Index.

* Canadian Association of Pension Supervisory Authorities

The cost of indexing pensions paid by private plans is relatively high. It varies according to the level of protection desired, the value of the benefit to be protected and the current level of inflation. This cost causes much anxiety among all groups concerned by private pension plans.

On the other hand, a portion of the benefits paid to retired workers is already protected against inflation (Old Age Security and Québec Pension Plan benefits). The government of Québec considers that, in view of the costs involved, the indexing of retirement benefits must remain an element to be negotiated between the employer and his employees. For example, it is estimated that, for some types of plans, pension indexing could increase costs by approximately 60%. Such an increase could have significant negative effects, for example, a shift from defined benefit plans to defined contribution plans, the creation of plan deficiencies or even plan termination in some cases. Furthermore, members might prefer improvements other than indexing, such as an increased retirement pension, measures providing for early retirement, etc. Thus, although a desirable provision, the indexing of pensions remains a costly measure that will have to be dealt with through collective bargaining.

4.9 Costs of the proposed reform for supplemental pension plans

The costs of implementing the proposed amendments will vary substantially from one plan to another depending on the types of benefits offered, whether or not the plan is contributory, the vesting rules in effect before the reform, and several other features of the plan. For example, the financial implications of requiring minimum interest on contributions will be far greater for a plan that does not at present provide for the payment of interest on employee contributions upon withdrawal, than for a plan that already provides for interest based on the fund's yield.

Furthermore, even for two businesses offering identical supplemental pension plans, the effects of the reform could be very different depending on the characteristics of each business, such as the age structure of the employees and the workers' mobility. The easing of vesting requirements will have less impact on plan costs for a business where most of the employees meet the present vesting requirements than for one where most are under the age of 40.

We therefore believe we must be extremely prudent in assessing the costs generated by a reform of private pension plans.

A recent study ordered by the Business Committee on Pension Policy, which represents a number of private business associations, shows the effects of a series of amendments similar to the ones we are proposing. However, the results may be used only as an indication, considering the reservations set out above. The study shows that the reform bearing on the rules that govern termination of membership and death before retirement would increase plan costs by approximately 10%. This increase would be higher for defined benefit plans than for defined contribution plans. If we add to these elements of reform the requirement that retirement pensions be partially indexed, the overall plan costs would be about 55% higher. The effect would be seen only in defined benefit plans, as the cost is non-existent for defined contribution plans.

Consequently, it may be concluded that the reform proposals as they apply to supplemental pension plans would result in a cost increase for plans which, generally speaking, would be acceptable.

Table 10

Estimated costs of the proposed measures for SPPs as a percentage of the total wage bill

Type of plan	Cost before the reform %	Cost after the reform %	Increase %
Contributory plans			
— defined contribution plans	7,6	8,0	5,3
— career earnings plans	5,5	5,9	7,3
— final pay plans	6,1	6,6	8,2
Non-contributory plans			
— final pay plans	3,9	4,3	10,3
— flat benefit plans	2,0	2,1	5,0

Source: Study carried out by the William M. Mercer Limited consulting firm on behalf of the Business Committee on Pension Policy.

Summary

Adapting private pension plans to today's socioeconomic realities

A number of reports have already shown that private pension plans, despite the considerable sums allocated to them, produce little income upon retirement. This is due chiefly to the fact that the relevant legislation, imposing minimum standards, has not been revised to reflect the socio-economic changes (job mobility, recognition of supplemental plan benefits as deferred wages) which have occurred since 1966. Having participated in interprovincial meetings that have already resulted in a consensus on the principal elements, the Québec government is now ready to table draft legislation respecting the reform of supplemental pension plans.

Changing definition of supplemental pension plans

In the past, supplemental pension plans were thought to provide a reward for faithful service. Today, pensions are considered rather as deferred wages, and constitute an important element of the retirement income security system.

Assessment of supplemental pension plans

The 5 000 plans currently in force in Québec cover approximately 40% of salaried workers, but this proportion varies widely, according to the income level and industrial sector.

Supplemental pension plans effectively fulfil their role as a saving incentive for their particular clientele, but the retirement income they provide falls short of expectations.

Necessity of revising the minimum standards

This situation may be attributed mainly to the fact that the laws governing these plans have not been revised to reflect the socio-economic changes (job mobility) that have come about since 1966.

Interprovincial meetings have resulted in a consensus as regards the principal elements to be changed, and the Québec government is now ready to table draft legislation for the reform of supplemental pension plans that will come into force in 1987.

Elements of the reform

The major amendments to be made to the Act respecting supplemental pension plans are as follows:

Membership

For businesses having a plan, access thereto will have to be offered to all employees with two years of service during which their earnings were at least equal to 35% of the maximum pensionable earnings under the Québec Pension Plan (23 400 $ in 1985).

Minimum interest on contributions

Supplemental pension plans will have to provide a minimum amount of interest to withdrawing members. This interest rate will be based on an outside index (e.g., the average yield on Québec savings bonds) or on the yield of the plan fund.

Vesting and locking-in

The Act will provide that a member who withdraws from a plan will be entitled to his employer's contributions if he has two years of participation; these contributions, added to his own, may be used for no other purpose than the payment of a retirement pension.

Minimum employer contribution

The Act will require a minimum employer contribution equal to 50% of the value of the pension credits accumulated by the member.

Portability

Plans will have to offer all terminating members the possibility of transferring their pension credits to their new employer's plan or to a locked-in retirement account. A central agency will be charged with the management of these transfers and a joint committee (representing both the private and public sectors) will determine the composition and role of this agency.

Protection of surviving spouses

The plans will have to pay the surviving spouse a pension equal to at least 60% of the member's retirement pension where such member dies after retirement age, unless both spouses have chosen another form of pension at the time of retirement. If the death occurs before retirement, the surviving spouse will be entitled to the pension credits accumulated by the member.

Joint management

If the employees so desire, their plan will have to introduce a joint advisory or management committee.

Costs of the reform

The costs of implementing these amendments will vary substantially from one plan to another, but should on the average come to approximately 10% of present costs.

Chapter 5
Women and the pension reform

It has often been pointed out that, among the elderly, many more women than men experience financial insecurity. We need only remember that, at the present time, in the group of senior citizens who rely solely on the Old Age Security and the Guaranteed Income Supplement for income, women greatly outnumber men. As most of them live alone, their income falls below the cut-off level, as we have already seen.

5.1 Reasons for the financial difficulties faced by women at retirement

Several historical reasons may explain this situation. First of all, we must recognize that the increased participation of women in the labour force is relatively recent. For this reason, most older women are not eligible to receive a retirement pension under the Québec Pension Plan or a supplemental pension plan. What's more, the fact that women have a longer lifespan than men also contributes to their predicament. Indeed, many women find themselves alone after their husband's death, and benefits paid under the public plans to single pensioners are generally lower than those paid to couples. Moreover, protection for surviving spouses under supplemental pension plans has not been sufficiently developed.

The participation of women in the work force has increased markedly over recent years, but not enough to guarantee them a retirement free from financial worries. It has been noted that, despite their high participation rate, women are not present in the workplace on a sustained basis. There are several periods during which they must be absent from the labour market, usually to care for young children. After these drop-out periods, women are often obliged to change employers when they return to work. It is thus even more difficult for them to accumulate pension credits under the current rules governing supplemental pension plans.

Many women engage in part-time work and therefore often cannot belong to an employer-sponsored pension plan. Moreover, because such employment pays less annually, these women are unable to build up a full pension under the public plan.

5.2 Solutions being applied now, or applicable in the near future

Some of the inadequacies described here have already been corrected or will be rectified by the proposals contained in this document. The solutions to these problems are:

- the subtraction from the contributory period (the basis for calculation of Québec Pension Plan benefits) of the years during which a woman withdraws from the work force to care for her small children. Because of this measure, which has been in force since 1977, such periods during which the woman could not contribute to the Plan will not cause a reduction in her pension when she retires;
- the increase, effective as from 1984, in the fixed component of the Québec Pension Plan surviving spouse's pension paid to beneficiaries aged between 55 and 64;
- the participation of part-time workers in supplemental pension plans;
- earlier vesting and locking-in of pension credits accumulated in supplemental pension plans;
- the portability of pension credits;
- the improvement of surviving spouses' benefits under supplemental pension plans.

It must be remembered however that the social vision underpinning the creation of the Québec Pension Plan was one intended to take into account the breakdown of intergenerational family ties that is the result of the transition from the extended family to the traditional nuclear family. This nuclear family, referred to in 1966, is "traditional" in that the man is the worker and

breadwinner, and the woman has few opportunities for a sustained presence on the labour market. But this perception is less and less representative of the realities of today. The concept of equal marriage partners is now beginning to be recognized in other ways, and leading us to realize the necessity of making changes in the very design of the programs.

It may now be advisable to incorporate into the Québec Pension Plan a concept on which there is growing consensus in our society: the recognition of pensions as joint family assets, belonging equally to both spouses.

At present, the Plan stipulates that, in case of divorce, the total amount of the earnings recorded for both spouses while they lived together must be divided equally, if so requested by either marriage partner. The application of this measure however has not produced the results expected, because only 6% of eligible former spouses have taken advantage of it. In future, the splitting of pension credits upon divorce will be compulsory, unless both spouses waive their right to the provision. Moreover, the splitting of the pension benefits earned during the marriage will be mandatory at the time of retirement. Thus, most women who have remained at home and could not participate in the work force will henceforth receive a retirement pension from the Québec Pension Plan.

It must be borne in mind that such a partition was not designed to improve the financial situation of couples and, in fact, does not do so. Rather, it aims at recognizing that both spouses have contributed equally to the building-up of Québec Pension Plan benefits. Steps will be taken to maintain the surviving spouse's pension at its present level.

5.3 Other possible improvements to the financial situation of women upon retirement

The present pension system could however be improved beyond the measures described earlier, to recognize the contribution made to our society by women outside the labour market.

5.3.1 Spouses at home, whether or not they have dependent children

To this end, several formulas have been proposed, one of which would recognize the value of housework by extending Québec Pension Plan coverage to all spouses at home through mandatory contributions. These would be assumed either by all contributors or by the earning spouse on a hypothetical salary, for example, half of the maximum pensionable earnings. After study, however, we consider that the adoption of such formulas is not desirable at this point in the development of the retirement income security system, because they would have the following results:

— First, the formulas would modify the very nature of the Québec Pension Plan by eliminating the present relation between the level of previous employment earnings and the benefit level derived therefrom. The Plan would gradually become less like a social insurance plan aimed at replacing employment income upon retirement, and more like a basic universal plan such as the Old Age Security;

— Secondly, such recognition would not be fair to unmarried workers or couples where both spouses are on the labour market and must nevertheless do the housework;

— We have also seen that in the long run the financing of the Plan would require a contribution rate of about 10%. If the contribution were paid entirely by the earning spouse, his or her financial burden would increase significantly, particularly in the case of low-income workers. There would be no real advantage to such households, as the retirement pension paid to the homemaker would in part have to make up for a lower Guaranteed Income Supplement payment. On the other hand, for other categories of

workers, the pension earned by the homemaker would provide the household with a retirement income higher than its pre-retirement income. As the Québec Pension Plan is not fully funded, a portion of the cost of this excess coverage would have to be borne by future generations. Furthermore, such a formula would not provide for single-parent families, as there would be no earning spouse to pay the contributions.

— Lastly, if responsibility for the contributions were assumed by all Plan contributors, the problems mentioned above would still have to be addressed and, considering the Plan's financing method, these contributions would have a proportionately greater effect on low-income workers and small and mid-sized businesses.

To avoid imposing these costs on all contributors, it has been suggested that homemakers might participate in the Québec Pension Plan on a voluntary contribution basis. It is generally agreed, however, that such a solution would be contrary to the principle of redistribution, because it would mainly be advantageous to high-income households but would not solve the problems of low-income households or, more particularly, single-parent families. Furthermore, a public social insurance plan operating on a voluntary basis would become anti-selective, as only those persons who stand to benefit from participating would do so. The voluntary participation of homemakers also raises the important question of Québec Pension Plan participation for part-time workers and the unemployed. The future increases in contribution rates contemplated by the reform could lead some persons, who decide to contribute at a time when the rate is only 3,6%, to stop paying into the Plan. Such course of action would necessitate new increases which, in turn, would result in more cessations of contribution payment. In time, there would possibly be few voluntary participants. This is roughly what has happened in other countries[1] that have tried this system: it has not been successful because of the low participation rate.

As voluntary participation in the Québec Pension Plan poses many problems, it might be possible to initiate an additional tax deduction for a worker who paid contributions into a Registered Retirement Savings Plan on behalf of his or her homemaker-spouse. In this way, a worker who already benefits from existing deductions could take advantage of further deductions insofar as the contributions would be paid for a non-earning spouse. However, such a measure would benefit only households with adequate incomes and would not help low-income households.

5.3.2 Persons caring for young children

Another social reality that must be recognized in a retirement system is the contribution of persons who care for young children. The Québec Pension Plan was the first program providing for retirement to deal with this question. Thus, the period during which a woman is absent from the labour market to care for a child under age 7 is not taken into account when the pension amount is calculated, and therefore does not cause a reduction in the pension she would otherwise have received. This measure has often been considered unfair, because it is of greater benefit to working women with high incomes.

To correct this situation, many groups have suggested that pension credits be attributed to women who leave the work force to care for young children at home. The proposed formula consists in granting homemakers pension credits based on a hypothetical income equal to 50% of the average industrial wage for the period during which they have children under 7 years of age.

1. The United Kingdom, France, West Germany, Austria and Italy.

If this formula had been applied in 1984 for a woman who had two children and had never been on the work force, it would have resulted in retirement benefits of around 500 $ a year. But if the same woman had worked for twenty years with an income equal to 75% of the maximum pensionable earnings, the retirement pension to which she would be entitled under the Québec Pension Plan would be the same.

This approach, if adopted, would be unfair to women who continue working while raising small children and who therefore must contribute to the Plan. Furthermore, as the Québec Pension Plan is financed by employee and employer contributions on earnings up to a certain ceiling, the amounts required to finance the measure would weigh heavier upon low-income workers and small and mid-sized businesses.

5.4 Increase in women's participation in the paid work force

We know that a number of individuals and groups active in promoting improved status for women will be disappointed to learn that the government has not retained their recommendation that women who remain at home be allowed to participate in the Québec Pension Plan. For this reason, we consider it important to emphasize that the government is not trying to sidestep this issue or to pass it on to a new study group.

The debate is not over, because social programs are subject to ongoing review so that the many changes taking place in our society may be assimilated. One major change over the last decade has been the sharp increase in women's presence in the paid work force. However, the government feels that the problem of financial security for women upon retirement calls for different solutions with regard to women who have engaged in paid employment than for those who have remained outside the paid work force. Between 1966 and 1983, the number of women on the labour market rose by 43%. The following table indicates the rate of women's participation in the work force in 1981.

Table 11

Rate of participation in the work force of women aged 15 to 65 according to status in the household and age

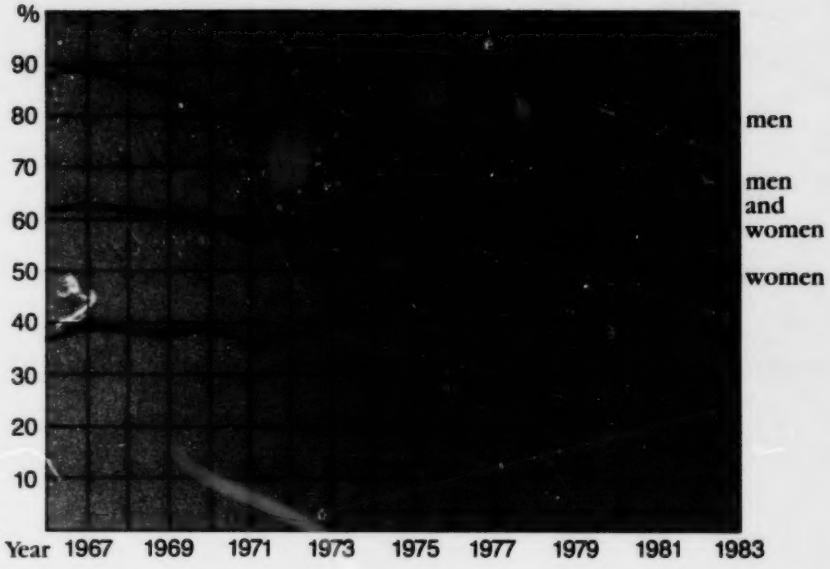
Age group	Status			
	Married %	Single mothers %	Unmarried children* %	Women living alone %
15-24	70,7	30,1	48,7	77,2
25-34	56,8	51,6	78,8	88,2
35-44	14,1	58,7	69,1	79,9
45-54	43,7	50,0	63,7	64,0
55-65	23,5	29,6	48,0	38,7

* Single females who have never married and who live with one or both parents.
Source: Québec (Prov.), Conseil du statut de la femme. *Les femmes ça compte.* Table 1102.

Table 11 shows that most of the women between the ages of 25 and 44 participate in the paid work force. For these women, the problem of financial security upon retirement is one of replacement of employment income. As in the case of all paid workers, women's needs are more appropriately met by social insurance programs, supplemental pension plans and Registered Retirement Savings Plans. Also, as the following chart shows, women's participation in the Québec Pension Plan has progressed steadily since the Plan was introduced.

Chart 2

Ratio of Québec Pension Plan contributors to population between the ages of 18 and 70, by sex — from 1966 to 1983



Source: Québec (Prov.), Régie des rentes du Québec. *Bulletin*. January - February 1985.

Moreover, the public pension plan includes certain measures respecting women with children, so that they will not be penalized for withdrawing temporarily from the labour market to devote themselves to child-rearing.

For women who have not been in the paid work force (there will be fewer and fewer in the years to come), we believe that the question is not one of replacement of employment earnings upon retirement, which is the role of the Québec Pension Plan, but rather one of guaranteed minimum retirement income, which is the responsibility of transfer programs such as Old Age Security and the Guaranteed Income Supplement.

Consequently, the government considers that a transfer program adapted to the needs of women with children and integrated into the retirement income security system as a whole, would prove a far more equitable solution to the problem of retirement income for homemakers who have never been on the labour market because they were caring for their children at home.

Summary

Women remaining at home and women in the paid work force: two different situations requiring different solutions

At present, most older women are in a more precarious financial position than their male counterparts, but this situation is gradually improving as more women enter paid work force. Several measures have already been adopted to improve women's income on retirement. It is now advisable to go a step further and make mandatory the splitting of pension credits accumulated under the Québec Pension Plan at the time of divorce and the splitting of the pension at retirement.

The difficult financial situation of older women

The great majority of the senior citizens whose income is derived solely from the Old Age Security pension and the Guaranteed Income Supplement are women.

Reasons for this predicament

There are several reasons for women's predicament: recent arrival on the labour market, greater life expectancy, inadequate surviving spouse's pensions, withdrawal from the labour market to care for children.

Solutions already adopted or proposed

Certain amendments, either already adopted or about to be made to the Québec Pension Plan and supplemental pensions plans, will specifically help to improve the lot of women. They are:

— the subtraction, under the Québec Pension Plan, of the years during which a woman leaves the labour market to care for young children;
— the increase in the Québec Pension Plan surviving spouse's pension, a measure that became effective in 1984;
— the obligation for private plans to provide surviving spouse's benefits, and the participation of part-time workers.

Pension credits are family assets belonging to both spouses

To adapt the Québec Pension Plan to a changing concept of the family, pension credits must now be recognized as belonging equally to both spouses, by making mandatory the splitting of these credits at the time of divorce (unless both spouses waive this right) and the splitting, upon retirement, of the pension accumulated during the marriage.

Women outside the labour market

Over recent years, groups dedicated to improving the condition of women have proposed various measures designed to allow homemakers to participate in the Québec Pension Plan. Although the government considers the general objectives of these groups to be commendable, it believes that an income replacement scheme such as the Québec Pension Plan is not the proper vehicle for meeting the needs of homemakers.

Chapter 6
An assessment of the present retirement income security system

The measures proposed in the preceding chapters bear on specific aspects of the retirement income security system. As a consensus has been or is about to be reached with the other governments regarding these items, the government of Québec can take action in the near future. The measures will undoubtedly contribute to the improvement of the financial situation of future retirees by ensuring, for instance, that supplemental pension plans produce better retirement incomes. Other social and economic factors, such as the increase in the collective wealth, greater participation of women in the labour force, and growing public awareness that the worker must plan for his or her own retirement, will also help to improve the condition of future retirees.

Nevertheless, the government of Québec considers that we should not yet put aside our reflections; indeed, we will now assess the retirement income security system as a whole. The main public programs making up this system have been in existence for some twenty to thirty years. Over the years, each program has been adjusted on an *ad hoc* basis to enable it to fulfil retirees' needs. However, the interaction of the programs, and the effects of improvements in one program on the roles played by the others, have not always been taken into account. Now that we have proposed measures for each element of the system, we will look at how the system as a whole has developed.

6.1 Assessment of the situation

"A more rational social security system does not necessarily mean the disappearance of assistance laws, but it tends to constantly narrow their field of application for reasons of human dignity. . . . Assistance is, in our way of thinking, a residuary instrument the use of which should diminish slowly with time."

(Inter-Departmental Study Committee on the Québec Pension Plan, April 1964)

The Inter-Departmental Study Committee, which laid the foundation of the Québec Pension Plan, considered that the retirement income security system should be based mainly on the principle of insurance rather than on that of social assistance. To this end, it proposed to introduce a public pension plan which, when combined with the Old Age Security program, would guarantee workers a basic replacement of their employment income. In the case of workers receiving average or above-average pay, the rate of replacement of employment income under public plans was to be supplemented by private pension plans or by means of personal savings.

In 1967, the federal government set up a social assistance plan, the Guaranteed Income Supplement, which was specifically aimed at helping persons who could not participate in a public pension plan as well as those who would retire before the plans came to maturity, between 1966 and 1976. This measure was therefore perceived as a temporary one or, at most, one having relatively minor importance in the overall retirement income security system.

6.1.1 Where do we stand twenty years later?

First, the Old Age Security pension, which represented 20% of the average industrial wage in 1964 when the Inter-Departmental Committee was at work, represented only 14,3% of the average industrial wage by 1984. The Old Age Security pension has thus lost some of its relative value in terms of employment income replacement after retirement; this particularly affects workers who are not eligible for the Guaranteed Income Supplement and therefore cannot count on receiving a higher supplement to offset the drop in value of the Old Age Security pension.

The Québec Pension Plan, for its part, has conserved its income replacement capacity, which had been set at 25% of the worker's average earnings for the

last three years of employment. In practice, this average represents about 22% of the earnings for the last year of employment. Thus, a combination of the Old Age Security and Québec Pension Plan benefits now provides the average-income worker, upon retirement, with approximately 36% of the earnings he received during his last year of employment. It had been expected that the retirement incomes of such workers would be supplemented through their participation in private pension plans. However, as we have seen in Chapter 4, only certain categories of workers can rely on incomes derived from supplemental pension plans. These are, for the most part, higher-paid workers and workers in the public, parapublic and construction sectors, whose participation in supplemental pension plans is very high; in contrast, less than 30% of workers in the private sector take part in such plans.

Other average-income workers who have not participated in a supplemental pension plan and have been unable to build up substantial retirement savings[1] become eligible, perhaps for the first time in their lives, for benefits under a social assistance program, the Guaranteed Income Supplement. In recent years, the relative importance of this program has increased more than that of any other program in the retirement income security system. Thus, the maximum benefit payable under the Guaranteed Income Supplement (40% of the Old Age Security pension when it was introduced in 1967) now represents 119% of the Old Age Security pension in the case of persons living alone, and 77% in the case of couples. As we have seen, the Guaranteed Income Supplement benefit is reduced by 0,50 $ for each dollar of retirement income other than the Old Age Security pension. Guaranteed Income Supplement benefits are calculated so as to bring the total retirement income for persons living alone to 11 000 $, and 16 600 $ for couples. It is therefore no surprise that the percentage of elderly persons eligible for the Guaranteed Income Supplement has remained at about 62% since 1976, despite the fact that the Québec Pension Plan has been paying full pensions since that year to an ever growing number of people.

It is not our intention here to question the basic income level ensured by the Guaranteed Income Supplement, but rather the fact that the number of beneficiaries has not declined with time: far from being a residuary program, the Guaranteed Income Supplement still covers most of the elderly population, many of whom are retired workers and should normally benefit from an income replacement rate sufficient to prevent them from having to turn to social assistance when they retire.

6.1.2 Anticipated evolution of the system

As we pointed out earlier, many factors could affect the financial situation of future retirees positively. For example, the increased participation of women in the labour market and the improvement of surviving spouse's pensions under private plans will make it possible for a great many women to receive post-retirement incomes in addition to the Old Age Security pension and the Guaranteed Income Supplement. Similarly, the increase in savings by Québecers, more rational use of these savings, and a greater number of owners will result in the elderly having more assets when they retire.

We must however acknowledge that other elements contribute to the fact that the situation of many people now on the labour market will not improve when they retire, in spite of the amendments that have been proposed up to now. The Old Age Security pension and the Québec Pension Plan, originally intended to replace approximately 45% of an average-paid worker's income

1. A person receiving only the Old Age Security pension and the maximum Québec Pension Plan benefit at retirement must have accumulated savings of about 25 000 $ (for persons living alone) or 50 000 $ (for couples), to receive an annual pension amount that would make him ineligible for the Guaranteed Income Supplement.

after retirement, will continue to replace only 36% of that income. Indeed, without the Guaranteed Income Supplement assistance program, an average-income worker who has not participated in a supplemental pension plan and has no savings would suffer a drop in income from 20 800 $[1] to 7 900 $ upon retirement.

We cannot assume however that, without government intervention, supplemental pension plans would undergo a change so substantial that they would cover most of the workers not now protected. In fact, in the past ten years, the number of plan members has leveled off. Of course, with the amendments made to the rules governing supplemental pension plans, the effectiveness of the plans already in existence will improve, but there will not necessarily be a significant rise in plan participation. Although the number of Registered Retirement Savings Plans has risen greatly, these plans are intended mainly for households with higher incomes. As we will see further on, there is no guarantee that Registered Retirement Savings Plans will significantly increase incomes on retirement.

It can therefore be expected that the retirement income security system will, to a great extent, continue to have recourse to the Guaranteed Income Supplement.

6.2 Necessity of an overall reform

With the preceding comments, we did not intend to question the importance of the Guaranteed Income Supplement program. We must continue to ensure that retirees will receive a minimum basic income as provided under this program. However, we have seen that the integration of the various public pension programs is essential, if the negative effects of the assistance program are to be avoided or at least reduced. Such a program should logically apply only to a minority of retirees, as was expected when it was introduced.

In addition, a lesson may be drawn from the economic crisis that marked the beginning of this decade: during a period of serious recession, assistance programs become an increasingly difficult financial burden to bear. For one thing, more people must fall back on such programs; for another, the funds required to finance them are less readily available. Consequently, just when these plans are called upon to play their role to the fullest, society questions their relevance because of the burden they place on the public purse. This is one more reason to hope that, as far as possible, financial security will be based less on assistance schemes and more on insurance plans, which provide for entitlement to benefits and are the result of long-term financial planning.

This principle seems all the more important in the case of retirement income security because, with the demographic changes foreseen for Québec in the coming decades, retirement-related costs will constitute an increasingly heavy burden. In this regard, we quote the following extract from a recent publication of the Secrétariat au Développement social:[2]

> ***"The situation is not the same as regards programs intended for the elderly. Benefits paid under the Old Age Security program* will be affected by the aging of the population as this phenomenon increases in scale. The repercussions in terms of expenses borne by workers will be direct, because this program is financed from one year to the next through the general federal revenue. The picture becomes clearer when we learn that at present there are seven adults for each elderly person, and that the ratio will be 5 to 1 twenty years from now, between 2,2 and 2,9 to one in 2031, and between 2,2 and 3,5 to one in 2051.***

1. Average industrial wage in 1984.
2. Québec (Prov.), Ministère du Conseil exécutif, Secrétariat au Développement social. *L'évolution de la population du Québec et ses conséquences.* February 1984.

* Includes both the Old Age Security and the Guaranteed Income Supplement programs.

*"The Québec Pension Plan should not be affected by the aging of the population to the same extent as the Old Age Security program. The contributions made by workers and employers are used now to pay benefits to retirees, but they also serve to build up a reserve set up to offset any sharp variations in the demographic structure."**

The following illustrates the impact of the aging of the population: if the demographic configuration as projected for the 2030s was applied to the present context, the financial burden imposed by the Old Age Security and the Guaranteed Income Supplement programs would rise from 6% to 12% of the annual total wage bill, even if we take into account a higher rate of participation of women in the labour market. This situation is due particularly to the fact that, because the public programs (the Old Age Security and the Québec Pension Plan) do not guarantee adequate replacement of employment income upon retirement, the costs of the Guaranteed Income Supplement are being pushed ever higher. Workers and businesses bear the costs of an insurance plan through their contributions; less obvious but just as true is the fact they also bear the costs of transfer programs, through taxation.

If no change is made to the retirement income security system to buffer the financial impact of the aging of the population, businesses and workers of the future will suffer a sharp increase in retirement-related costs because, under the present system, we wait until people retire, and then the system must provide a large number of elderly with the financial assistance they need.

Would it not be preferable if the system helped workers to build up monies for retirement during their working life, instead of waiting until they reach retirement age to provide for their financial needs? In this way, we could spread out over a longer time the financial efforts society must make to absorb the impact of the aging of the population.

Our financial security system for the elderly is at present gravely inadequate and requires overall reform. The system has now been in place for nearly twenty years. It cannot reasonably be assumed that, by itself and within a relatively short time, the system will correct the shortcomings we have noted because these problems are not related to its evolution but are intrinsic to its very structure.

Taken separately, each of the elements and objectives of the system is commendable. For example, the aim to guarantee a basic minimum income to elderly persons who have not been on the labour market is virtually fulfilled through the Old Age Security/Guaranteed Income Supplement combination, although improvements could still be made, particularly as regards persons living alone.

The problems stem rather from the meshing of the elements of the system and the relative importance of each. For example, we can assume that fewer and fewer people will have to fall back on the Guaranteed Income Supplement for their retirement needs. At present, workers with low to average earnings have little incentive to save for their retirement as they know that any savings they have built up will disentitle them to the Guaranteed Income Supplement for which they would otherwise be eligible. In the long run, this attitude creates pressure for a higher guaranteed minimum income, thus inducing a new group of workers to save less; then the State is again obliged to provide assistance to the majority of workers. In a recent publication,[1] the National Council of Welfare arrived at the same conclusion.

The government of Québec therefore believes that, in the interest of present and future retirees, it is essential to review the structure of the system with a view to introducing better long-term financial planning and enhancing the role played by social insurance plans.

---

* Our translation.

1. Canada, National Council of Welfare. *Pension Reform*. May 1984.

Summary

A system poorly adapted to a context of aging population

An all-encompassing study of the retirement income security system allows us to observe that, over the years, the importance of the Guaranteed Income Supplement has increased significantly in relation to the other elements of the system. Originally designed as a stopgap assistance measure, this program now covers the majority of elderly persons, including many retired workers. This situation stems mainly from the fact that workers generally do not benefit from an adequate level of employment income replacement when they retire. Our system requires overall reform because, in a context of aging population, careful planning of long-term, retirement-related costs is essential. This is more distinctively the role of a social insurance plan.

An all-encompassing analysis

The measures proposed up to now bear on particular aspects of the retirement system, but the system and the interrelation of its component parts must be studied as a whole.

The original role of public programs

When these public programs were first introduced in 1966, the Québec Pension Plan was expected to guarantee workers a basic replacement of their income; the Guaranteed Income Supplement was designed as a temporary and residuary assistance program.

The role of public plans twenty years after

Contrary to the Old Age Security pension, which has become relatively less important, and the Québec Pension Plan, which has maintained its position, the Guaranteed Income Supplement has expanded considerably and now covers the majority of elderly persons, including many retired workers.

Outlook for the future

Although several economic and social factors will contribute to a future increase in retirement income for Quebecers, the low income replacement derived from Old Age Security and Québec Pension Plan benefits and the current level of participation in supplemental pension plans will tend to perpetuate the marked dependence of retirees on the Guaranteed Income Supplement.

Necessity for overall reform

In view of the rapid aging of the population, the financial security of retirees should in future depend less on social assistance and more on insurance programs, which are the object of careful planning and make it possible to reduce cost transfers between generations.

The problems inherent in our present pension system will not disappear by themselves. An overall reform must therefore be envisaged.

Chapter 7
Towards an overall reform of the retirement system

7.1 Objectives of the reform

The government of Québec considers that all elements necessary to ensure the financial security of the elderly are already in place. Because the purpose of the reform is to restore to each of the existing programs the specific role for which it was created, no new social programs will be introduced. Specifically, the objectives of the reform are:

— to achieve better integration of all elements of the system and more rational utilization of the financial resources available for retirement;
— to ensure, by increasing the income replacement rate guaranteed by the public programs (the Old Age Security and the Québec Pension Plan) and preserving the role of voluntary savings (supplemental pension plans and Registered Retirement Savings Plans), that most workers will not have turn to social assistance after retirement;
— to guarantee all workers better replacement of income after retirement;
— to reduce as far as possible cost transfers between generations.

7.2 An approach to reform: increasing tax assistance for retirement savings

In the last budget speech, the previous federal government included proposals for a planned reform.

Basically, the idea was to increase tax assistance to make it easier for people to build up retirement pensions through supplemental pension plans and Registered Retirement Savings Plans. To this end, the previous federal government contemplated the following three measures:

(1) An increase in tax deductions for contributions to private pension plans (Registered Retirement Savings Plans and supplemental pension plans) up to 15 500 $ or 18% of a person's income. This maximum would apply to all contributions made to private pension plans, thus ensuring equal access to tax benefits regardless of the retirement savings vehicle chosen. In terms of income replacement, the aim of this measure was to enable every person to build up a pension equal to 70% of his income, up to 60 000 $ a year.

(2) The possibility that the deductions unused during a given year could be carried over to a later date so that each person's career profile might be better reflected.

(3) The creation of a new retirement savings plan, the Registered Pension Account, which would be similar to the present Registered Retirement Savings Plan. On the one hand, the Registered Pension Account would be used to receive assets built up by a supplemental pension plan member and, on the other, it would constitute a new form of private plan, since employers not offering supplemental pension plans could contribute to Registered Pension Accounts for their employees. It should be noted that the sums deposited in such accounts would not be locked in until retirement; if the employee withdrew them prior to retirement, however, they would be subject to a tax penalty.

These measures were intended mainly to provide equal tax treatment for the various retirement savings vehicles, to create a simplified retirement saving mechanism, and to offer greater flexibility as to the time when the tax deductions could be applied.

Increased tax deductions for Registered Retirement Savings Plans or supplemental pension plan contributions would certainly result in greater retirement savings. However, the increase would benefit only higher-income workers. Since the deduction could not exceed 18% of a worker's income, the yearly maximum of 15 500 $ would apply only to those whose earnings were at least 86 000 $, while the maximum exemption for workers earning 30 000 $ would in fact be reduced from 5 500 $ to 5 400 $.

The measures proposed by the federal government did not guarantee that retirement savings would actually be used for retirement: as the monies deposited

in individual savings accounts (Registered Retirement Savings Plans and Registered Pension Accounts) would not have been locked in, there was a danger that the funds might be used before retirement. Indeed, in 1982, approximately 40% of the persons who cashed in their Registered Retirement Savings Plans or received benefits derived therefrom were under the age of 55, while 33% had not even reached 45 years of age.

Another objective of the proposals was to ensure that all retirement saving mechanisms would be equally accessible to everyone. Although this objective has in fact been reached in terms of tax treatment, people would still be inclined to favour Registered Pension Accounts and Registered Retirement Savings Plans over supplemental pension plans, since the latter are subject to rules that do not apply to either of the former. Many supplemental pension plans might then be transformed into individual savings vehicles such as Registered Pension Accounts or Registered Retirement Savings Plans. As Registered Pension Accounts favour an individual approach for the building-up of retirement pensions, this would lead to the disappearance of the group approach inherent in supplemental pension plans. Among the advantages of the group approach are better predictability of pension levels and the collective bargaining of plan conditions.

Consequently, while the measures for reform proposed by the federal government do include positive elements for higher income workers, they fail to offset one of the main shortcomings of the present system — the fact that far too many elderly persons are forced to rely on assistance programs. Nor would the measures make it possible to reduce the transfer of costs between generations resulting from the aging the population, as no guarantee was provided that average-income workers would benefit from better income replacement after retirement. Finally, as these measures would have no retroactive effect, they would not improve the situation of persons who have already retired.

However, although the improvement of tax-assistance measures at retirement cannot be considered a solution to the weaknesses in the present retirement income security system, Registered Retirement Savings Plans nevertheless remain an important element within the system. In past years, this saving vehicle has grown in popularity, thus enabling a greater number of workers (particularly those with higher-than-average earnings) to enjoy better replacement of employment income when they retire. Registered Retirement Savings Plans could be made even more effective, by making them subject to locking-in rules so that they would actually be used for retirement. Such rules, however, would have to be flexible enough to permit the withdrawal of funds in case of contingencies such as disability, unemployment, etc.

7.3 Alternatives to an overall reform

As indicated previously, the government of Québec believes that the best way to correct the inadequacies of the present retirement income security system and the problems stemming from the aging of the population is to enhance the role played by the insurance programs. To this end, we can choose one of two solutions: supplemental pension plans could be made mandatory, or the public pension plan could be improved. For several years now, the Québec government has been studying both solutions and has concluded that improving the Québec Pension Plan is preferable to imposing compulsory private plans, mainly because:

- The improvement of the Québec Pension Plan, which could have a retroactive effect, would enhance the financial situation of present retirees, whereas it would take nearly thirty years for private plans to produce the same results.
- A public social insurance plan makes it possible to reach certain objectives regarding collective responsibility and social equity (for example, by subtracting from the contributory period the years during which a person

received low earnings or was disabled), and to adapt more readily to socio-economic changes.

— Finally, the total administrative costs of a single public plan would obviously be lower than those of some ten thousand private plans.

The government is however aware that this approach to reform is subject to political, economic and social constraints which, while not insurmountable, make it clear that giving more importance to the Québec Pension Plan as a social insurance program must be the express choice of our society. The purpose of the changes to the retirement income security system as proposed in this chapter is to provide the necessary elements for discussions aimed at establishing the degree and type of retirement income protection the people of Québec wish to favour.

Improvement of the Québec Pension Plan

In the Cofirentes+ Report, a formula was proposed to the Québec government for the improvement of the Québec Pension Plan. The formula was intended to fulfil the same objectives as the reform — better income replacement after retirement and a reduction of intergenerational transfers. It consisted in increasing the replacement rate from 25% to 50% on the first half of the maximum pensionable earnings, and maintaining it at 25% on the second half. In this way, a worker who has always paid contributions on half of the maximum pensionable earnings would receive a guaranteed income replacement rate of 50% under the Québec Pension Plan, whereas the rate would be 37,5% for a worker who has always paid maximum contributions.

Had the formula been applied in 1984, the maximum retirement pension under the Québec Pension Plan would have been 583,00 $ per month, compared with the present maximum of 387,00 $.

The following table shows that, when Old Age Security benefits are added to the Québec Pension Plan benefits produced under this formula, the replacement rate of disposable income after retirement rises sharply.

Table 12

Disposable income replacement rates guaranteed by the OAS and the QPP before and after improvement applied to 100% of the average industrial wage

			Disposable income after retirement as a proportion of the disposable income before retirement			
			Person living alone		Couple with only one earning spouse	
Gross income before retirement $	Proportion of AIW*	Disposable income before retirement $	Before the reform	After the reform	Before the reform	After the reform
10 000	50%	8 626	64%	90%	90%	114%
15 000	75%	11 783	56%	74%	76%	93%
20 000	100%	14 757	52%	65%	68%	82%
25 000	125%	17 631	44%	55%	58%	70%
30 000	150%	20 356	38%	47%	50%	61%

* The average industrial wage in June 1984 as determined by Statistics Canada was 20 800 $.

In Table 12, we see that this improvement to the Québec Pension Plan would make it possible for all workers to obtain better income continuity after they

retire. Also, the formula produces proportionately higher income replacement levels as the earnings decrease, and therefore makes it possible to greatly reduce the incidence of Guaranteed Income Supplement payments to workers whose earnings were below average, while leaving it up to private plans to supplement benefits for workers who were better paid.

Other possible improvements

Of course, this is not the only improvement formula possible. We might for example consider a formula whereby the income replacement rate would increase from 25% to 37,5% of earnings. Such a formula would also make it possible to attain the objective of better continuity of income after retirement but would not enable us to meet as satisfactorily the objective of decreasing the incidence of Guaranteed Income Supplement payments to workers, thereby reducing cost transfers between generations.

Other improvement formulas have been suggested in the past, aimed mainly at extending Québec Pension Plan coverage to earnings between 100% and 150% of the average industrial wage. This increase in the maximum pensionable earnings, combined with the improvement formula proposed by Cofirentes + (50-25), would produce the replacement rates guaranteed by the Old Age Security pension and the Québec Pension Plan as shown in the table that follows.

Table 13

Disposable income replacement rates guaranteed by the OAS and the QPP before and after improvement applied to 150% of the average industrial wage

			Disposable income after retirement as a proportion of the disposable income before retirement			
			Person living alone		Couple with only one earning spouse	
Gross income before retirement $	Proportion of AIW*	Disposable income before retirement $	Before the reform	After the reform	Before the reform	After the reform
10 000	50%	8 626	64%	90%	90%	114%
15 000	75%	11 783	56%	80%	76%	101%
20 000	100%	14 757	52%	72%	68%	89%
25 000	125%	17 631	44%	64%	58%	79%
30 000	150%	20 356	38%	59%	50%	72%

* The average industrial wage in June 1984 as determined by Statistics Canada was 20 800 $.

In Table 13 we see mainly that the increase in the maximum pensionable earnings, combined with the 50-25 formula, ensures that workers receiving average or above-average incomes would have a higher disposable income replacement rate; low-income workers however would receive the same increases as those resulting from the application of the 50-25 formula with no increase in the maximum pensionable earnings. Furthermore, it must be remembered that the increase in earnings covered by the Québec Pension Plan would result in the disappearance of a great number of supplemental plans. As many of these plans are intended for employees whose yearly incomes are between 20 000 $ and 30 000 $, a certain portion of their earnings would already be covered by the Québec Pension Plan.

Financial impact of improving the Québec Pension Plan

Furthermore, improved benefits under the Québec Pension Plan would necessarily lead to an increase in contributions over and above that produced by a revised method of Plan financing. However, to avoid a sudden jump in contribution rates, the improvement of the Plan should be carried out over a designated period (between five and ten years), with retroactive effect for those who have already retired.

The following table shows the financial impact of the 50-25 improvement formula where the maximum pensionable earnings would equal 100% of the average industrial wage, if the formula were applied for a period of, for example, seven years.

Table 14

Impact of improvement of the QPP as applied to 100% of the average industrial wage on the financial position of the Plan, with the financing formula

Year	Contributions rate on the contributory wage bill %	Contribution rate on the total wage bill %	Contributions (in millions of $)	Reserve as of December 31		
				Millions of current $	As a proportion of the previous year's disbursements	As a proportion of the total wage bill %
1987	4,6	3,2	2 228	13 013	5,3	18,6
1988	5,6	3,9	2 928	14 266	4,8	18,8
1989	6,6	4,6	3 747	15 842	4,4	19,3
1990	7,6	5,3	4 662	17 747	4,1	20,0
1991	8,6	5,9	5 736	20 097	3,9	20,8
1992	9,6	6,6	6 939	22 942	3,8	21,9
1993	10,5	7,2	8 247	26 295	3,7	23,1
1995	10,5	7,2	9 758	33 601	3,8	25,0
2000	11,5	7,9	16 145	60 023	4,1	29,4
2010	13,9	9,5	43 087	191 361	4,9	42,3
2020	15,8	10,8	96 592	480 365	4,7	53,9
2030	16,6	11,3	200 065	837 813	3,5	47,4
2040	16,9	11,5	420 155	1 259 531	2,7	34,6
2050	16,8	11,4	851 655	2 197 926	2,4	29,7

By comparing these contribution rates with those shown in Table 7, we see that the proposed reform would cause an increase of approximately 60% in Plan costs. Thus, with the improvement, the maximum contribution rate would reach 16,9%, as compared to 10,6% under the present Plan. We must remember that these rates are expressed with regard to a maximum wage bill whereas, if expressed as a proportion of the total wage bill, they would reach about 11%. The rates may seem very high but they are comparable with those now in effect in a number of countries which have already experienced the aging of the population we are expecting.

It should be noted that the contribution rates given include both the employer's and the employee's share and that the reserve is expressed in current dollars. Thus, the amounts shown appear to be very high. It is therefore preferable to look at the evolution of the reserve as compared with the total wage bill: the reserve will increase until the 2020s in order to satisfy the needs of the baby-boom generation, which will then be retiring. Thereafter, the reserve will decline, gradually returning to today's level.

The impact of the reform must be analysed in terms of the total costs of the system as a whole, not merely in terms of higher Québec Pension Plan contribution rates. In fact, improved benefits under the Québec Pension Plan would result in a lower incidence of benefits payable under the Guaranteed

Income Supplement program and, by the same token, in its costs. We can also anticipate that, if Québec Pension Plan benefits are improved, some workers will no longer need to participate in a supplemental pension plan or a Registered Retirement Savings Plan. It is estimated that contributions to supplemental pension plans could decrease by about 25% (approximately 500 million dollars using 1981 as the base year). The savings then realized in the Guaranteed Income Supplement program could amount to about 10% of the costs of the program, close to 300 million dollars annually by the time the reform is fully effective in 1994.

The costs resulting from improved benefits and an increase in the maximum pensionable earnings to 150% of the average industrial wage would cause only a slight increase in the Québec Pension Plan contribution rate as compared with the rates shown in the previous table. However, it would mean a substantial rise in the level of the reserve, to nearly 70% of the total wage bill. In fact, although the increase in contribution rates would be small, contributions would be made on an additional portion of earnings, that included between 100% and 150% of the maximum pensionable earnings.

In conclusion, the government considers that the formula proposed in the Cofirentes+ Report satisfies the objectives of the reform and is the government's preferred choice.

Financing

On the other hand, workers with below-average incomes who now become beneficiaries under both the Québec Pension Plan and the Guaranteed Income Supplement (about 35% of Québec Pension Plan beneficiaries) would, under this formula, have to contribute sufficiently to the Québec Pension Plan to receive the benefits they were previously receiving from the Guaranteed Income Supplement without having to pay contributions to this program.

Indeed, under the present system, the reform would exempt workers with below-average incomes from financial assistance derived from the Guaranteed Income Supplement, by forcing them to contribute more to the insurance program (the Québec Pension Plan). If, to reply to the question asked in Chapter 6, we consider it preferable in the context of an aging population to grant such assistance to workers during their working lives instead of waiting (as is now the case) until they retire, the reform will require transformations in the financing of the entire retirement income security system.

Thus, various measures could be applied to help low-income workers to bear the additional burden of higher Québec Pension Plan contributions. For example, the savings in the Guaranteed Income Supplement program resulting from the Québec Pension Plan improvement could be used to create a new tax credit that would serve to refund a portion of their public plan contributions to low-income workers.

Another means could be to raise the minimum employment earnings level above which contributions must be paid to the Québec Pension Plan. At present, the first 10% of the maximum pensionable earnings (2 000 $ in 1984) is exempt from contributions; this applies to all Plan contributors. To ensure that this exemption is even more beneficial to low-income workers, we could raise the minimum and, for workers whose earnings are higher, decrease it proportionately. In this way, low-income workers would enjoy a better exemption while high-income workers, who could take advantage of tax deductions for Québec Pension Plan contributions, would have no such exemption.

As for businesses, it has been shown that, under the present financing system, a higher contribution rate would have a greater effect on labour-intensive businesses where the wage-level is below average.[1]

1. Québec (Prov.), Comité d'étude sur le financement du Régime de rentes du Québec et sur les régimes supplémentaires de rentes. *La sécurité financière des personnes âgées au Québec: Rapport de Cofirentes+*. Québec, September 1977, p. 46.

To rectify this situation, the Cofirentes+ Report proposed that the contribution rate for employers apply to their total payroll. For the time being, the government does not deem it necessary to change the present financing method. However, if future Québec Pension Plan contribution rates become too heavy a burden for labour-intensive businesses (generally small and mid-sized businesses), the present financing method could be modified so as to distribute the burden more equally among the various types of businesses. For example, the employer's contribution could be deducted from his total payroll. The employer contribution rate would however be reduced so that the sum of contributions paid by all employers would continue to represent 50% of the Plan costs. Thus, if this formula were applied to the present Plan, the employer contribution rate would decrease from 1,8% to approximately 1,2%, but would be applied to the total wage bill of the businesses.

The Guaranteed Income Supplement program

It would be possible to make more rational use of available resources and restore to the Guaranteed Income Supplement its role of ensuring minimum income to persons who have seldom or never been on the labour market. Because improved benefits under the Québec Pension Plan would increase all workers' income replacement as guaranteed by the Old Age Security pension and the Québec Pension Plan and because participation in the public plan is mandatory, the rate of reduction in the Guaranteed Income Supplement benefit could be increased. We have already seen that at present this benefit is reduced by 0,50 $ for each dollar of income derived from sources other than the Old Age Security pension. For this reason, the Guaranteed Income Supplement is paying benefits to households that are not truly in need because they receive incomes from other sources; however, households without such incomes, and particularly persons living alone, are in a more precarious financial situation. Thus, the savings resulting from the increase in the rate of reduction should be used to improve the basic level of the Guaranteed Income Supplement benefit, especially for persons who live alone.

The Old Age Security pension

Finally, in our proposals for general reform, we assume that Old Age Security benefits will continue to be paid to all persons aged 65 or over. Our proposals are also based on the assumption that the Old Age Security pension will continue to represent the same percentage of the average industrial wage that it now represents.

Everyone agrees that the Old Age Security program is the foundation of the retirement income security system, and that all the other programs have been built upon it. It is therefore essential that this program enjoy great stability as to the role it is expected to play in the replacement of income after retirement. To this end, it would be preferable to adjust the Old Age Security pension to follow salaries and wages, instead of basing it on the Consumer Price Index.

This does not mean that the Old Age Security program should never be changed; like any other social program, it will have to be adjusted to reflect the changes in society. However, any amendment to the program must be effected very gradually, so that the arrangements made over the years by people who counted on the existence of the Old Age Security pension when planning their retirement will be respected. For example, when workers decide jointly with their employer to create a pension plan, they generally set an objective of a certain income replacement rate for retirement. Thus, in establishing their private plan and the contributions to it, they take into account the replacement rate to be derived from the public pension plans (the Old Age Security pension and the Québec Pension Plan), so that their private plan will make up the difference

needed to meet their objective. As a retirement pension is built up over a period of 30 to 35 years, a rapid drop in Old Age Security benefits could mean a substantial loss of income for persons nearing retirement age.

The Québec government reasoned in this way when planning its public plan. As the proposed improvement of benefits under the Québec Pension Plan takes into account the Old Age Security benefits, any decrease in these benefits could necessitate an even greater improvement.

7.4 Other possible improvements

The reforms proposed thus far would make it possible to improve the structure of the system by restoring to each of its elements its true role. In addition to these changes, other more specific improvements could be made to the Québec Pension Plan.

Years subtracted from the contributory period

At present, the Québec Pension Plan provides that, when the time comes to pay a pension, 15% of the years during which the earnings were lowest are not taken into account in determining the pension amount. Thus, although the contributory period extends from age 18 to 65 (47 years), only the best 40 years of earnings are used for the purposes of calculating the retirement pension. The aim of this measure is to avoid severely penalizing workers who have been inactive during certain periods because they were unemployed, were studying or for any other reason. However, it is generally recognized that it takes about 35 years to build up a retirement pension, according to current practice in supplemental pension plans. To reflect this fact, the number of years subtracted could be increased to represent 25% of the contributory period; this would decrease from 40 to 35 the number of years of contribution required to build up a full retirement pension under the Québec Pension Plan. Such a measure would be particularly favourable to women, who as a rule receive lower incomes than men, and whose presence on the labour market is less sustained. It must be stressed that, if this measure were implemented in 1985, the drop-out period, which is three years at present, would lengthen to almost five years.

Surviving spouses

In the past, the surviving spouse's pension has been the target of much criticism, as the level of the benefit is not high enough for surviving spouses to live on unless they have other sources of income, and it is certainly inadequate to meet the expenses involved for women entering the labour market for the first time. To correct this situation at least partially, on January 1, 1984, the government increased the pensions paid to surviving spouses between the ages of 55 and 64. Nevertheless, the government is well aware that this amendment has not met all expectations.

Because the surviving spouse's pension is calculated as a percentage of the retirement pension, an eventual increase in retirement pension amounts would automatically bring about in an increase in surviving spouse's pensions.

However, as we are considering an overall reform, we could go further in this respect by applying the policy recommended in the Cofirentes + Report. Cofirentes + proposed that temporary pensions be granted to surviving spouses to help them adapt more easily to their new situations. Specifically, this proposal would necessitate the restructuring of the surviving spouse's pension on the basis of the following criteria:

— payment of a temporary pension of a higher amount during a period of transition, to be reduced gradually during that period;

— the duration and size of the pension would vary according to the number of dependent children; thus, the orphan's pension as such would disappear to become part of the surviving spouse's pension;
— the possibility for older surviving spouses to continue benefiting from the present conditions of the Plan.

Such a benefit structure would provide beneficiaries with adequate financial means during a period of transition and, at the same time, stimulate them to re-enter the labour market to avoid having to rely on assistance programs.

Disability benefits

Like the surviving spouse's pension, the disability pension paid under the Québec Pension Plan has often been criticized because it was thought to be inadequate. Therefore, the improvement of retirement pensions should perhaps be accompanied by an improvement to disability pensions. Even if no amendments were made to the Plan, the improvement of retirement pensions would automatically result in higher disability pension amounts, since the latter are calculated in part on the basis of the retirement pension.

However, the government believes that this measure alone would not resolve all problems related to disability coverage. For this reason, it is working with the other provinces and the federal government towards an improvement of the income protection system as a whole regarding disability.

Level and management of the reserve

As we have seen in Table 14, the improvement of the Québec Pension Plan combined with the 5-20-2 financing formula would cause the Plan reserve to rise to about 55% of the total wage bill. Such an increase in savings may seem inappropriately high in the present context where Quebecers' savings are already considered excessive. In fact, in Québec, the rate of savings is around 16%, compared with 14% in the other provinces and 5% in the United States. In turn, an increase in savings would bring about a decrease in disposable consumer income. However, the adverse effects of a decrease in consumption would gradually diminish over a long period, whereas the increase in savings available for investment would have positive effects on the economic development of Québec. This is why the reform should be implemented gradually over a period of between five and ten years.

On the other hand, the government is also aware that the reform would give rise to a shift of savings from the private to the public sector. Should the improvement of the Québec Pension Plan become a reality, the government could then discuss with its partners mechanisms that would cushion the effects of such shifts, for example, entrusting the responsibility for managing a portion of the Québec Pension Plan reserve to the private sector.

7.5 The constraints of an in-depth reform

Under the proposed reform, the great majority of workers would no longer need to turn to the assistance program when they retire, and would be assured of an income replacement rate that would protect them from a sudden drop in earnings at that time. The social insurance program would become the cornerstone of the retirement income security system, leaving to the assistance program the responsibility of protecting people with low incomes, and to private plans that of supplementing the benefits to other workers. At the same time, the reform would allow for better financial planning of the system and would generally reduce cost transfers between generations.

Although it considers such a reform to be advisable, the government feels that the desired results cannot be achieved unless the context in which the reform is to be applied is taken into account. And the present context includes a number

of constraints that cannot be ignored. Among these are the existence of two levels of government, each assuming the management of several interrelated programs, and the fact that an improvement in the Québec Pension Plan would involve in a substantial increase in the contribution rates.

While these difficulties are not insurmountable, an overall reform of the retirement system cannot succeed without a fairly general consensus among the interested parties (employers, workers and governments) as to the main policies to be reflected in the reform and the terms and conditions of its implementation.

The political context

As the proposed reform involves changes in several elements of the retirement income security system over which the Québec government has no control, the government considers that it would be preferable for such a reform to be applied across Canada. As we have seen, all the elements of the retirement income security system are interrelated; thus, no changes may be made to one element, such as the Québec Pension Plan, without first considering the effects on the other elements of the system. It would therefore be difficult for the Québec government to ask its citizens to use their tax dollars to pay for Guaranteed Income Supplement benefits they no longer need upon retirement and, at the same time, assume the costs of increased Québec Pension Plan benefits. Consequently, before we can carry out an in-depth reform of the present retirement income security system that would increase the importance of the social insurance plans, changes to the Canada Pension Plan and the Guaranteed Income Supplement program would also be desirable.

The economic and social context: Improvement of the Québec Pension Plan — society must choose

The Québec economic context constitutes a major constraint on the improvement of the Québec Pension Plan in two ways. In the short run, the high unemployment rate makes job creation a top priority; a substantial increase in the contribution rate could work against this priority. In the longer run, an increase in employer contributions, in an open economy like that of Québec, could adversely affect businesses' capacity to be competitive on external markets. This consequence however could be considerably alleviated. First of all, the improvement would reduce employer contributions to private pension plans. And beyond that, the improvement would have to cause the higher Plan costs to ease the pressures driving up the costs of fringe benefits or wages. Indeed, the contributions paid to the Québec Pension Plan by employers constitute a portion of the workers' overall wages and thus are considered as a production cost by the business. If workers want better protection for their retirement years, they must, in return, accept the fact that their wages or other fringe benefits will increase less rapidly so as to offset the rise in the cost of retirement protection. Above all, the improvement in QPP benefits must not result in an increase in overall wages, as this would make Québec businesses less competitive and would affect the Québec economy's capacity to create jobs. What's more, as the purpose of such a reform is to improve the protection of workers' retirement income, employers should guarantee workers that they will continue to benefit from at least the same retirement income protection as they had before the reform.

For this reason, an in-depth reform of the present retirement system must be based on a true consensus of all the partners involved.

From a social point of view, the improvement of the Québec Pension Plan would lead today's workers, as well as those of the future, to devote a greater portion of their savings to ensuring better protection of their retirement income.

While at first glance this choice would apparently involve an increase in cost transfers between generations, in reality, this is not the case. We have only to remember that an improvement to the Québec Pension Plan would lead to a reduction in benefit amounts paid out under the Guaranteed Income Supplement program. If this program continues to occupy the place it now holds in our system, the costs of retirement income security will weigh more heavily on future generations because, unlike the Québec Pension Plan, the Guaranteed Income Supplement comprises no financial planning mechanism that would allow the impact of the anticipated demographic upheaval to be spread out over several generations. Moreover, unlike the Guaranteed Income Supplement which is an assistance program, any contribution to an insurance plan gives entitlement to a benefit upon retirement. This entitlement is less likely to be questioned in times of economic trouble.

The preceding remarks concerning the political, economic and social context in which a more general reform of the Québec Pension Plan would be implemented show how necessary it is that such a reform be discussed in detail. Much more than a simple increase in retirement benefits is involved: our society must make a choice that will have repercussions on all generations and all socio-economic agents.

Summary

Improvement of the Québec Pension Plan: society must choose

The aim of the proposed reform is to restore to each of the existing programs its true role, in order to improve employment income replacement, reduce the dependence of retirees on social assistance and, at the same time, reduce cost transfers between generations. The government believes that the best way to fulfil these aims would be to improve the Québec Pension Plan, limit the Guaranteed Income Supplement to its role in the war against poverty, and revise the financing of some of the elements in the system. The government is nevertheless aware that such a reform would be subject to political, economic and social constraints: the reform would therefore have to be truly a choice of society, and a broad consensus would be required before proceeding.

The objectives of the reform

The objectives of the proposed reform are:
- to achieve better co-ordination between programs and more rational utilization of the financial resources available;
- to ensure that most workers will be able to remain independent of social assistance after retirement;
- to guarantee better income replacement during retirement, and
- to reduce cost transfers between generations.

Increasing tax assistance for retirement savings: an unsatisfactory approach to reform

The reform proposed by the previous federal government was aimed at making it easier to save for retirement through the creation of a new savings vehicle (the Registered Pension Account) and by improving tax incentives. Because these measures would only have benefited high-income workers and would not have guaranteed the use of such savings for retirement, they would have failed to resolve the weaknesses in the present system.

Québec's alternative: improvement of the Québec Pension Plan

The government believes that the best way to make up for the shortcomings of the present system is to improve the Québec Pension Plan by increasing the replacement rate from 25% to 50% on the first half of the pensionable earnings. This formula would provide better income replacement for retirement and would result in a decline in the number of Guaranteed Income Supplement recipients among low-income workers; at the same time, it would leave it to supplemental pension plans to complement the other types of retirement income.

Financial impact

The proposed improvement would entail an increase to the contribution rate over and above the increase called for in the review of the present Plan financing method. The increase would be about 60% and would cause the maximum rate (as estimated for 2040) to rise from 10,6% to 16,9%. While these rates appear very high, it must be remembered that the improvement would result in savings in the Guaranteed Income Supplement program and in supplemental pension plans.

Low-income workers and small businesses

However, to avoid burdening low-income workers with hefty contributions, the savings realized in the Guaranteed Income Supplement program could be used to refund to these workers a portion of their contributions in the form of a tax credit. The contribution method for employers would also have to be revised to lighten the burden that would be placed on small businesses.

Other improvements possible

Other more specific improvements could also be made to the Québec Pension Plan, namely:

— increase the child-rearing "drop-out" period from 15% to 25% of the contributory period;
— change the surviving spouse's pension to better reflect the social realities;
— entrust the management of a portion of the reserve to the private sector.

The constraints of an in-depth reform

The government is aware that the reform as proposed is subject to constraints such as:

— political, because the reform would involve programs over which the government has no control;
— economic, because the reform would entail a contribution increase at a time when job creation and competitiveness among businesses are priorities;
— social, because the reform would lead workers to save more for retirement.

While these constraints are not insurmountable, they do show how essential it is for the reform to represent a choice of society that could be implemented only with a broad consensus among interested parties.

Conclusion

In view of the inability of the present retirement system to satisfy the needs of the elderly, and the profound changes soon to be affecting the Québec demographic structure, it is clear that a major review of present retirement income security policies is necessary. The Québec government intends to assume fully, as it has done in the past, the role Quebecers have always expected it to play in this field. The scope of such reform is vast enough to justify the years of reflection and study that have been devoted to it since the publication of the Cofirentes+ Report. The social partners must now come to the broadest possible consensus on the components of the reform, which will inevitably affect the population of the present and future.

The technical questions related to many of the reform elements contained in this document have only been touched on, and this has been intentional. These questions will be the object of technical consultations with the groups most closely concerned. For the time being, we have considered it preferable to focus our attention on the objectives and major policies of the reform.

The need for reorienting the present retirement income security system would now seem to be evident. The coming demographic changes, which were discussed last spring following the publication of a government paper on the subject, make financial planning of public pension programs all the more urgent if we are to avoid saddling future generations with an unfair and unwieldy financial burden. Moreover, there is already a consensus on the necessity of adapting private pension plans to such socio-economic changes, so that these plans may fulfil their purpose as a supplement to public programs. Finally, although not everyone agrees on the measures to be taken, there does seem to be some agreement on the necessity of correcting the present system so that it can better meet the needs of women who, upon retirement, are often in the most precarious of financial situations.

One of the chief findings illustrating the inadequacies of the present retirement income protection system is the fact that 60% of all elderly Quebecers must rely on the social assistance program, the Guaranteed Income Supplement, to meet their needs. It is surprising that this situation is not more widely denounced, because such assistance programs should normally cover only a small portion of the population.

If we hope to keep Québec workers from having to resort, often for the first time in their lives, to an assistance program to meet their financial needs upon retirement, and prevent the program from imposing an excessive financial burden on future generations, the Québec Pension Plan should assume a more significant role in the replacement of these workers' income. As we have seen, however, there are a number of political, economic and social constraints which make it absolutely essential that a consensus among all the interested parties be reached before such a reform can be undertaken.

These constraints however do not prevent us from making the corrections immediately necessary to ensure the financing of the Québec Pension Plan or from improving the rules governing supplemental pension plans. On the question of Québec Pension Plan financing, Québec proposes the adoption of a formula that would serve to cushion the impact of the anticipated demographic upheaval on contribution rates. The measures proposed with respect to supplemental pension plans are aimed mainly at ensuring earlier vesting and locking-in of pensions and facilitating the transfer of pension credits from one plan to another, so that the plans can provide higher incomes for retirees.

The Québec government continues to believe that, in the interest of all concerned, measures must be adopted to guarantee the long-term survival of its retirement income protection system and better continuity of income, by assigning a more decisive role to the Québec Pension Plan as a social insurance plan. To this end, the government of Québec has set forth its proposals for reform and hopes to discuss them with all the interested parties in the months to come.

Retirement income security affects not only the elderly but also workers, businesses, government and the financial world in various ways. For some years now, the debate on pension plan reform has been fuelled by much discussion and many publications produced by groups interested in this subject.

As these exchanges have made it possible to arrive at a consensus regarding certain aspects of the question, the government of Québec believes it is now time to act. This publication therefore presents the government's proposals for the reform of private pension plans, a revised method of financing the Québec Pension Plan, and a new approach to the splitting of spouses' retirement pensions under the public plan.

In this publication, the government also states its position with respect to a more extensive reform of the whole retirement income security system, a reform it believes necessary in today's context of an aging population. The implementation of these proposals could have a substantial social, economic and political impact. For this reason, the government wishes to act in co-operation with all its partners, as the reform must reflect a choice made by our entire society; it is not a choice the government can make on its own.

Guy Chevrette
Minister of Social Affairs and
President of the Standing
Ministerial Committee on
Social Development

Pauline Marois
Minister of Manpower and
Income Security and Minister
responsible for the Régie
des rentes du Québec

Printed in Québec, Canada